

UNA DECISIÓN SIN ESTRATEGIA: LA DEDUCCIÓN DE RENTABILIDADES EXCESIVAS EN LA NACIONALIZACIÓN CHILENA DEL COBRE

JULIO FAÚNDEZ B.*

INTRODUCCIÓN

EL DECRETO PRESIDENCIAL No. 92, firmado por el presidente Allende el 28 de septiembre de 1971, fue uno de los actos de su gobierno que tuvo mayor repercusión internacional.¹ Dicho decreto determinó el monto que por concepto de rentabilidades excesivas debía deducirse de las indemnizaciones a tres empresas de propiedad de la Kennecott Copper Corporation y de la Anaconda Company. El ejercicio de esta facultad formaba parte de un complejo procedimiento establecido por la enmienda constitucional que el 11 de julio de 1971 había nacionalizado la minería del cobre en Chile. Como es fácil de suponer, los partidos de izquierda en Chile acogieron con entusiasmo la deducción ordenada por el presidente Allende, en tanto que las empresas nacionalizadas caracterizaron la acción del gobierno de Chile como una medida confiscatoria.²

La deducción de rentabilidades excesivas tuvo una incidencia importante en la indemnización que recibirían las empresas norteamericanas nacionalizadas. En efecto, al deducir la suma de 774 millones de dólares por concepto de rentabilidades excesivas, el gobierno de Chile anuló las posibilidades para que tres de las cinco empresas nacionalizadas recibieran indemnización. Pero, no sólo estas empresas no recibieron indemnización como consecuencia de esta decisión sino que, además, y debido a que el valor libro involucrado era de aproximadamente 627 millones de dó-

* El autor desea agradecer sus valiosas sugerencias a Henry Steiner, profesor de Derecho, Harvard University, y Richard Parker, ex-profesor de la Universidad de Chile. La investigación necesaria para completar este trabajo fue posible gracias a una beca del Joint Committee on Latin American Studies of the Social Science Research Council and the American Council of Learned Societies.

¹ El texto del Decreto Supremo No. 92 se encuentra en Eduardo Novoa, *La batalla por el cobre: comentarios y documentos*, Santiago: Editorial Quimantú, 1972, pp. 440-446. (Citado en lo sucesivo como *Decreto*.)

² Ver, *Ercilla*, No. 1870, 6-12 de octubre, 1971, p. 21.

lares operando también otras deducciones, en el cálculo final, estas empresas resultaron deudoras del Estado chileno. Anaconda debía pagar a Chile aproximadamente 78 millones de dólares por la nacionalización de dos de sus empresas, en tanto que Kennecott debía pagar cerca de 300 millones de dólares.³

Debido a la incidencia que la deducción tuvo en la indemnización de las empresas nacionalizadas, la mayoría de los estudios que se han ocupado del problema de las rentabilidades excesivas se han concentrado casi exclusivamente en analizar su validez como precedente internacional. Algunos lo han analizado como un problema de justicia internacional en su vinculación con el principio de enriquecimiento injusto. Otros lo han analizado como un problema exclusivamente de Derecho Internacional en su relación con los conceptos de soberanía y autodeterminación. El problema también ha sido analizado como una expresión del nuevo nacionalismo económico de los países del Tercer Mundo.⁴

El énfasis que todos estos estudios ponen en los aspectos internacionales de la deducción de rentabilidades les impide responder a la interrogante central que surge a propósito de esta decisión: ¿cómo fue que el presidente Allende tomó una decisión que aparentemente rompía los moldes de su propia definición de la vía chilena al socialismo y que más tarde provocó serias complicaciones internacionales para su gobierno? Para responder a esta interrogante es necesario estudiar detenidamente los factores que incidieron en la formulación de esta decisión.

Una primera aproximación a la gestación política de la deducción de rentabilidades revela la existencia de una variedad de circunstancias aparentemente paradójicas. En primer lugar, la deducción de rentabilidades contradice la orientación general de la política exterior que Allende estaba impulsando. En tanto que la deducción aparece como una decisión po-

³ Contraloría General de la República, "Fijación de las indemnizaciones a las empresas cupreras nacionalizadas", Resolución No. 529, 11 de octubre, 1971, en Novoa, *op. cit.*, pp. 446-467. Un detallado análisis contable sobre las rentabilidades de las compañías nacionalizadas se encuentra en: CODELCO, *Resumen informativo especial sobre la nacionalización del cobre*, Circular No. 187, 18 de octubre, 1971.

⁴ Ver por ejemplo, Novoa, *op. cit.*, pp. 208-222; José Echeverría, "Enriquecimiento injusto y nacionalización", *Mensaje*, No. 207, 1972, pp. 111-128; Orlando Letelier, "La expropiación, ¿por qué se hace?", *El Mercurio*, 19 de agosto, 1971; American Society of International Law, "The Chilean Nationalization and International Law", *Proceedings of the 66th Annual Meeting* (abril 27-29, 1972), pp. 205-226; Note, "Nationalization—International Minimum Standard—Chilean 'Excess Profits' Deductions Held Non-Reviewable", *Harvard Journal of International Law*, Vol. 14 (1973), pp. 378-391; Kennecott Copper Corporation, *Confiscation of El Teniente "Expropriation Without Compensation"* (New York, 1971).

tencialmente muy conflictiva, Chile estaba simultáneamente tratando de poner en práctica una política exterior no-conflictiva. En segundo lugar, las modificaciones que el Congreso introdujo a la cláusula sobre rentabilidades excesivas cambiaron radicalmente el sentido que ella tenía en el proyecto de nacionalización del gobierno. En tanto que en la concepción original del gobierno la deducción de rentabilidades ocupaba un lugar secundario en el procedimiento de la nacionalización, las modificaciones introducidas por el Congreso convirtieron esta deducción en el elemento central y más importante de la nacionalización. En tercer lugar, la aprobación misma de la nacionalización en el Congreso contrasta con el rol que este órgano jugó durante la administración de Allende. En tanto que durante todo su mandato Allende debió luchar contra un Congreso hostil que no le aprobó ninguna iniciativa importante, en el caso de la nacionalización del cobre, el Congreso no sólo aprobó la idea del Ejecutivo, sino que lo hizo en forma unánime.

Para responder a las variadas interrogantes que surgen a partir de las circunstancias que hemos descrito, dividiremos nuestro trabajo en cuatro partes. En la primera parte nos referiremos a la forma como Allende concebía su política exterior y al lugar que dentro de ella tenía la nacionalización del cobre. Luego examinaremos los cambios introducidos por el Congreso y el significado político que ellos tuvieron. En la segunda parte examinaremos la gestación parlamentaria de la cláusula sobre rentabilidades con el objeto de reconstruir la racionalidad política contenida en las posiciones de los diversos partidos. En la tercera parte examinaremos la variedad de factores que forzaron a Allende a tomar una decisión drástica respecto a las rentabilidades. Nos referiremos también a las alternativas que tenía el Ejecutivo para actuar de una manera diferente aun después de los cambios introducidos por el Congreso. En la cuarta parte haremos una breve referencia al impacto internacional que tuvo la deducción de rentabilidades excesivas.

Este trabajo no pretende presentar conclusiones generales acerca del problema de la indemnización en caso de nacionalización. No compartimos la posición de muchos profesores de derecho y del gobierno de los Estados Unidos que sostienen que el derecho internacional requiere que la indemnización sea siempre total y de acuerdo al valor comercial de los bienes nacionalizados.⁵ Pero tampoco compartimos la posición de muchos académicos y políticos de izquierda que miden la capacidad revo-

⁵ *Restatement (Second) of Foreign Relations*, párrafos 185-189 (1965); Franklin R. Root, "The Expropriation Experience of American Companies", *Business Horizons*, Vol. 2 (1968) pp. 69-79; Ramón Vega, "Expropriation" (U. S. Treasury Department, unpublished discussion paper, 1971).

lucionaria de un gobierno según la forma como el capital extranjero sea indemnizado.

Implícita en este trabajo está la idea de que el problema de la indemnización es complejo y que la conveniencia o inconveniencia de indemnizar está condicionada por muchos factores que a menudo escapan del control de los revolucionarios más comprometidos. Esto no significa que consideremos que la indemnización en casos de nacionalizaciones deba determinarse por criterios oportunistas. Lo que debe tenerse presente es que la política de indemnización que adopte un gobierno que pretende llevar a cabo una revolución no puede resolverse sin considerar los aspectos estratégicos más generales del programa revolucionario.

En este trabajo esperamos demostrar que la deducción de rentabilidades excesivas no puede describirse como una decisión arbitraria típica de un marxista, ni tampoco como una decisión de contenido revolucionario. Al deducir rentabilidades excesivas, el presidente Allende debió enfrentar dos tipos de presiones: aquellas provenientes de la forma como el Congreso aprobó la nacionalización del cobre; y aquellas provenientes de la manera como algunos sectores dentro de la izquierda concebían la nacionalización. La imposibilidad de conciliar estos dos tipos de presiones desbarató la estrategia que el presidente Allende se había trazado para la nacionalización del cobre y para el manejo de su política exterior. En términos generales, el dilema consistía en conciliar el uso y respeto del aparato del Estado con el control y liderazgo que Allende debía imprimir a su propia coalición. Planteado en estos términos, el dilema se repitió constantemente durante la administración de Allende y en definitiva, las dificultades para resolverlo impidieron la formulación de una estrategia política coherente, tanto en el plano doméstico como en el plano internacional. En este sentido, el estudio de la decisión sobre rentabilidades excesivas puede ayudar para dilucidar algunos problemas más generales de la vía chilena hacia el socialismo.

I

EL COBRE EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIDAD POPULAR

A. *La política exterior no-conflictiva*

El programa político de Salvador Allende aspiraba a iniciar un proceso de transición al socialismo empleando los mecanismos institucionales del sistema legal chileno. Esta aspiración programática fue más tarde conocida como la vía chilena hacia el socialismo. Aun cuando la estra-

tegia pacífica de transición al socialismo es generalmente conocida en sus aspectos políticos domésticos, ella también tenía una expresión en la forma como Allende y la Unidad Popular concebían su política internacional. Según los estrategas políticos de la Unidad Popular, la posibilidad de llevar a cabo un ambicioso programa de cambios en el plano interno estaba estrechamente vinculada a la necesidad de contar con una política exterior que sirviera como soporte para la realización de estas metas en el plano doméstico. De esta manera, el diseño de una política exterior no-conflictiva constituía un requisito esencial para asegurar el éxito de la política doméstica de la Unidad Popular.

La política exterior no-conflictiva del presidente Allende obedecía a la necesidad de no alterar el status formal del Estado chileno en el plano internacional. En términos generales esto significaba no provocar un rompimiento radical con la órbita del mundo capitalista desarrollado a la cual Chile estaba ligado por definición política y geográfica. El programa político de la Unidad Popular proponía la realización de las siguientes metas: 1) mantener un amplio pluralismo ideológico en el plano internacional; 2) contribuir a desarrollar una efectiva solidaridad entre los países del Tercer Mundo, particularmente con el resto de los países latinoamericanos; y 3) solucionar los problemas fronterizos pendientes con los países vecinos, abrir el marco de relaciones políticas y comerciales hacia los países socialistas e intensificar las relaciones con Europa Occidental y el Japón.⁶

La necesidad de evitar el aislamiento internacional de Chile aparece claramente expresado en el programa político de la UP. Pero, la posibilidad de mantener el status formal del Estado chileno en el plano internacional dependía directamente de las medidas sustantivas que el gobierno tomara en el plano doméstico. El presidente Allende sin duda sabía que la aspiración de romper la dependencia económica y cultural de Chile necesariamente abriría muchos frentes de resistencia en el plano internacional. El desafío que la política exterior no-conflictiva planteaba consistía en evitar que la potencialidad disruptiva de la reacción internacional se convirtiera en un obstáculo para la realización del programa político.

Desde los primeros meses de su administración, el presidente Allende demostró la intención de poner en práctica esta política exterior no-conflictiva. Los puntos más agresivos contenidos en el programa fueron olvidados o modificados sustancialmente. Así por ejemplo, en tanto que el

⁶ El programa de gobierno de la Unidad Popular puede consultarse en Salvador Allende, *Chile's Road to Socialism* (Joan Garcés, ed., Middlesex, England: Penguin Books, 1973), pp. 23-51.

programa proponía denunciar los pactos militares de ayuda mutua y la Carta de la OEA, en la práctica, la ayuda militar proveniente de los Estados Unidos se mantuvo en niveles sospechosamente normales⁷ y Chile continuó participando en los organismos interamericanos. El programa también proponía rechazar los créditos atados por ser ellos contrarios a la soberanía. Sin embargo, razones de política monetaria internacional, particularmente en los casos de créditos provenientes de países socialistas, obligaron al gobierno a ignorar esta parte del programa.⁸

Durante su primer año, el presidente Allende se mostró especialmente interesado en consolidar la posición de Chile entre las naciones latinoamericanas. El interés de Allende en América Latina era doble: por una parte, quería evitar el peligro de que los países de América Latina fueran alentados para formar una alianza anticomunista en contra de Chile, similar a aquella impulsada en contra de Cuba en la década del sesenta; por otra parte, quería fortalecer los lazos de integración económica con sus vecinos para poder imprimir un contenido político más definido a la acción conjunta de estos países. Dentro de esta política latinoamericanista, no fue una mera coincidencia que en su primer discurso como presidente, Allende citara, antes que a Marx, Lenin o Castro, las palabras del presidente Velasco, de Perú.⁹

En julio de 1971 el presidente Allende se reunió con el presidente Lanusse de la Argentina logrando llegar a un importante acuerdo sobre el antiguo problema fronterizo del canal Beagle.¹⁰ En agosto del mismo año el presidente Allende visitó Perú, Ecuador y Colombia logrando que cada uno de estos países se comprometiera a respetar el pluralismo ideológico de la región y manifestara su repudio a las presiones económicas dirigidas a forzar la voluntad soberana de cada país.¹¹ Durante el mismo periodo en que Allende realizaba su gira por América Latina, el Ministro de Relaciones viajaba a la Unión Soviética y a otros países socialistas de Europa para negociar créditos y ayuda técnica, en tanto que el Presi-

⁷ Paul Sigmund, "The 'Invisible Blockade' and the Overthrow of Allende", *Foreign Affairs*, Vol. 52 (1974), p. 334. Sobre la ayuda militar a Chile durante el gobierno de Allende, ver el interesante intercambio entre John Crimmins del Departamento de Estado y el Senador Fulbright en *Hearings on S.748 Before the Committee on Foreign Relations of the U. S. Senate*, 92d Cong.; 1st Sess. (1971), pp. 45-50, 59s.

⁸ *Ercilla*, No. 1875, 23-29 de junio, 1971, p. 47.

⁹ Discurso inaugural en el Estadio Nacional, Santiago, 5 de noviembre, 1970, en Salvador Allende, *op. cit.*, p. 52.

¹⁰ *Ahora*, No. 15, 27 de julio, 1971, pp. 10-15.

¹¹ *Ahora*, No. 20, 31 de agosto, 1971, pp. 50-52; *Ahora*, No. 21, 7 de septiembre, 1971, pp. 50-52.

dente del Banco Central se encontraba en Europa Occidental para exponer ante los círculos financieros de estos países el contenido de la política económica de Allende y explorar la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales.¹²

Los propósitos no-conflictivos de la política exterior de Chile se expresaban de una manera mucho más clara en la forma como el gobierno de Allende incorporó al área estatal las empresas extranjeras que operaban en Chile. El procedimiento utilizado para traspasar al "Área de Propiedad Social" estas empresas fue sugestivamente diferente a la forma como el gobierno procedió con respecto a empresas en manos de la burguesía nacional. Para transferir al Estado las empresas ostensiblemente controladas por capitalistas nacionales, el gobierno hizo uso de las medidas administrativas de requisición (generalmente en casos de baja en la producción) o de intervención (en casos de conflictos laborales). Desde el punto de vista de los efectos legales, este procedimiento sólo transfería al Estado el control temporal de las empresas dejando en suspenso el pago de la indemnización. Para resolver el problema de la indemnización, el gobierno necesitaban la colaboración del Congreso. Durante el transcurso de su administración Allende trató infructuosamente de llegar a un acuerdo con la oposición para resolver este problema.¹³

Con respecto al traspaso de empresas extranjeras al área estatal, el gobierno utilizó un procedimiento mucho más amigable. La política general del gobierno estuvo orientada a excluir las inversiones extranjeras de ciertos sectores claves de la economía (minería, bancos, distribución). En otros sectores, el gobierno favorecía la formación de empresas mixtas en las cuales el Estado controlara al menos la mitad de las acciones y los inversionistas extranjeros el resto.¹⁴ Para tomar control de estas empresas el gobierno optó por negociar directamente con cada uno de los afectados los términos en los cuales se efectuaría el traspaso. Utilizando este procedimiento el gobierno no aparecía ejerciendo un acto de autoridad. Esto le permitía evitar la posibilidad de que en el exterior lo acusaran de discriminación en contra de los inversionistas extranjeros.

El empleo de este mecanismo permitió al gobierno asumir el control de los bancos, el salitre, el acero y de una variedad de otras empresas en

¹² *Ercilla*, No. 1875, 23-29 de junio, 1971, pp. 47-48.

¹³ Sobre la estrategia legal del gobierno ver por ejemplo, José Antonio Viera Gallo, "The Legal System and Socialism", *Wisconsin Law Review*, No. 3, (1972), pp. 754-766; Juan Irrarrázaval, "La nacionalización de empresas en el derecho chileno", *Cuadernos de la Realidad Nacional*, No. 11 (1972), pp. 235-249.

¹⁴ Sergio Bitar, "La presencia de la empresa extranjera en la industria chilena", *Desarrollo Económico*, Vol. 13 (1973), pp. 243-284.

otros sectores de la economía. Estadísticas no completas indican que un total de 18 empresas extranjeras fueron incorporadas al área estatal siguiendo este procedimiento.¹⁵

B. La nacionalización del cobre en la política exterior de Allende

Al asumir la presidencia, Allende debió elegir el camino para efectuar la nacionalización del cobre. La fórmula que se propondría al Congreso debía satisfacer dos requisitos: se debía encuadrar dentro de las líneas generales de la política exterior no-conflictiva y debía garantizar una aprobación rápida en el Congreso.

La intención de mantener la nacionalización del cobre dentro del marco de la política exterior no-conflictiva quedó de manifiesto cuando en

¹⁵ Ver, *La economía chilena en 1972* (Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1973), pp. 93, 111. A mediados de octubre de 1971, el Departamento de Estado entregó al Congreso de los Estados Unidos una lista detallando la situación de las empresas estadounidenses que operaban en Chile. La lista contenía dos categorías de empresas negociadas con el gobierno de Chile: aquellas cuya negociación había concluido y aquellas en que la negociación estaba en marcha. En la primera categoría se encontraban: ARMCO Steel, Bank of America, Bethlehem Steel, Northern Indiana Brass Co. (NIBCO), Parsons and Whittemore y RCA. En la segunda categoría se encontraban: Anglo-Lautaro Nitrate, Dresser Industries, Dupont Chemical, First National City Bank, Ford Motor, ITT Telephone Company, North America Rockwell y Ralston Purina. Cf., *Recent Developments in Chile, October 1971*, Hearings Before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the House Committee on Foreign Affairs, 92d Cong., 1st Sess., (1971), p. 16. Aun en los casos en que las empresas extranjeras fueron requisadas o intervenidas —como por ejemplo, el caso de Ford— el gobierno y la compañía intervenida entraron en negociaciones para el pago de la indemnización. Mayores antecedentes sobre la situación de las empresas extranjeras durante la administración de Allende pueden encontrarse en: Bureau of Intelligence and Research, U. S. Department of State, "Nationalization, Expropriation and Other Takings of United States and Certain Foreign Property Since 1960" (Doc. RECS—14 November, 1971), pp. 23-27; North American Congress on Latin America (NACLA), *New Chile* (Berkeley, California: 1973), pp. 24s.; *Chile Hoy*, No. 16, 29 de septiembre, 1972. En el caso de la ITT el gobierno intentó, sin éxito, llegar a una fórmula para comprar las acciones de estas empresas. El gobierno intervino las instalaciones de la ITT sólo después que las negociaciones con la empresa se habían roto en septiembre de 1971. La confiscación, por ley, de ITT sólo se efectuó en 1972 después que se hicieron públicos los famosos documentos secretos; ver *Chile Hoy*, No. 39, 9 de marzo, 1973, p. 9. Debe tenerse presente que el gobierno persistió en su trato amigable hacia las empresas extranjeras hasta mediados de 1972. En esa fecha, con ocasión del "lock out" patronal el gobierno procedió a intervenir industrias mediante decretos genéricos que afectaban a grupos de industrias respecto de la nacionalidad de los dueños del capital.

diciembre de 1970 el gobierno envió al Parlamento el proyecto de enmienda constitucional. La estrategia del gobierno se apoyaba en dos puntos centrales: la legalidad internacional del acto mismo de la nacionalización y el tipo de apoyo que el proyecto debía recibir en el Congreso. Ambos puntos de apoyo otorgaban, a juicio del gobierno, la respetabilidad internacional que el gobierno necesitaba para llevar a cabo su política del cobre.

El gobierno derivó la legalidad internacional de la nacionalización del cobre de la Resolución No. 1803 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Soberanía Permanente Sobre los Recursos Naturales.¹⁶ Dicha resolución reconoce "El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales." En casos de nacionalización la resolución establece que "se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el derecho internacional". La resolución es ambigua en este punto al no determinar las distintas esferas de competencia entre el derecho nacional y el derecho internacional en lo que respecta a la indemnización. La ambigüedad de la resolución ha dado lugar a una larga polémica de la cual no nos ocuparemos en este trabajo.¹⁷ Debe tenerse presente sin embargo, que según la interpretación del gobierno de Allende, esta resolución no contenía ninguna limitación a la decisión soberana de cada Estado sobre el procedimiento que empleara para efectuar la nacionalización.¹⁸

Para que la nacionalización del cobre fuera considerada efectivamente como un acto soberano del Estado chileno, el gobierno necesitaba obtener un amplio respaldo institucional por parte de otros poderes del Estado, principalmente del Congreso. Este respaldo sólo podía conseguirse si el proyecto se concebía en términos que no ofendieran las ideologías y las posiciones de los partidos de la oposición. Para vencer la resistencia ideológica de la derecha tradicional (Partido Nacional) el gobierno debía

¹⁶ 17 UN GAOR Supp. 17, p. 42, Un Doc. A/5217 (1962). El texto en español de la Resolución 1803 se encuentra en Novoa, *op. cit.*, pp. 398-401. La obra de Konstantin Katzarov, *Teoría de la nacionalización* (México: Universidad Nacional Autónoma, 1963), tuvo mucha influencia en la posición asumida por el gobierno en materia de derecho internacional.

¹⁷ Karol N. Gess, "Permanent Sovereignty Over Natural Resources: An Analytical Review of the U. N. Declaration and Its Genesis", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 13 (1964), pp. 398-449, Stephen M. Schwebel, "The Story of the U. N.'s Declaration on Permanent Sovereignty Over Natural Resources", *American Bar Association Journal*, Vol. 49 (1963), pp. 463-469.

¹⁸ Novoa, *op. cit.*, pp. 167-169.

acentuar los aspectos nacionalistas contenidos en la idea de incorporar el cobre al patrimonio del Estado. Para obtener el apoyo de la Democracia Cristiana, el gobierno debía evitar que el proyecto fuera interpretado como un repudio a la política del cobre que el presidente Eduardo Frei había puesto en práctica entre 1964 y 1970.¹⁹

Los términos en que estaba redactado el proyecto indican que el gobierno buscaba una fórmula que permitiera pagar por concepto de indemnización una suma inferior a la que hubieran deseado las compañías, pero que en todo caso habría sido más elevado que aquella que resultó en definitiva. Pero, más importante que especular acerca del monto posible de la indemnización según los términos del proyecto original del gobierno, es necesario considerar el proyecto como un instrumento de negociación con la oposición. Dado que el Congreso estaba controlado por la oposición, el presidente Allende no podía esperar que éste le otorgara más de lo que él pedía. Por esta razón, el proyecto debe considerarse como el límite máximo a partir del cual los partidos de la UP otorgarían concesiones a la oposición.²⁰

Como resultado de la tramitación parlamentaria, el gobierno consiguió no sólo la aprobación de la enmienda constitucional que nacionalizaba el cobre, sino que logró que esta aprobación fuera unánime.²¹ Pero además del respaldo que el Congreso otorgó a la nacionalización del cobre, al gobierno le interesaba que la responsabilidad política por la nacionalización fuera compartida en el plano internacional por todos los órganos del Estado. Lo que el presidente Allende quería conseguir era que todos aquellos aspectos de la nacionalización susceptibles de despertar contro-

¹⁹ Sobre la política del cobre seguida por Frei, ver, Luis Maira, "El camino de la nacionalización del cobre", *Revista de Derecho Económico*, publicado en tres partes en los números 27-28 (1969), 29-30 (1969-1970) y 31-32 (1970); ver también: Note, "The Chileanization of the Copper Industry", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. II (1969), pp. 158-179; John Fleming, "The Nationalization of Chile's Large Copper Companies in Contemporary Interstate Relations", *Villanova Law Review*, Vol. 18 (1973), pp. 595-602.

²⁰ La concepción del proyecto del gobierno como arma de negociación con el Congreso aparece implícita en el libro *La batalla por el cobre*, escrito por el asesor legal del presidente Allende, Eduardo Novoa. Sin embargo, Novoa no elabora este punto al comparar el proyecto del gobierno con el texto aprobado por el Congreso. Ver, pp. 147s.

²¹ En el trámite de reforma constitucional cada Cámara vota separadamente las distintas partes del proyecto de reforma y luego, en sesión conjunta (Congreso Pleno) ambas Cámaras efectúan la votación final. (Constitución Política, Art. 108.) En la nacionalización del cobre, el Congreso Pleno aprobó la enmienda por unanimidad, pero en las votaciones separadas de cada Cámara hubo votos disidentes respecto a secciones particulares del proyecto.

versias internacionales fueran atribuidos a la decisión soberana de un Estado democrático y no a la decisión arbitraria de un gobierno marxista.

Los términos en que estaba concebido el proyecto del gobierno ponen en evidencia la intención de compartir responsabilidades políticas con otros órganos del Estado. En efecto, las dos decisiones que mayor incidencia podían tener en el cálculo de la indemnización quedaban entregadas a la decisión directa de dos órganos sobre los cuales ni el presidente Allende ni la UP tenían control. Una de estas decisiones, en relación con la responsabilidad del Estado chileno sobre las deudas de las compañías, quedaba entregada al Congreso; la otra decisión que se refería a la deducción de rentabilidades excesivas era confiada al Contralor General.²²

Como consecuencia de la política del cobre seguida por el gobierno de Eduardo Frei, las compañías habían incurrido en deudas que alcanzaban la suma de 700 millones de dólares. Estas deudas habían sido contraídas con garantía del Estado chileno como parte de un programa de expansión de la producción.²³ El proyecto que Allende sometió a la consideración del Congreso establecía que el Estado no se responsabilizaba por el pago de estas deudas, salvo en los casos extraordinarios que el Presidente decidiera que estas deudas debían de pagarse. De esta manera, según la fórmula del Ejecutivo, la decisión de no pagar las deudas derivaba directamente de la decisión del Congreso, en tanto que el Presidente se reservaba el derecho exclusivo para determinar en qué casos se podía hacer una excepción a esta regla. Esta disposición no sólo liberaba al Ejecutivo de la responsabilidad política por esta decisión, sino que permitía al Presidente un importante grado de flexibilidad para negociar con las compañías en caso que ello fuera necesario.

La manera como el gobierno concebía la deducción de rentabilidades excesivas refleja también la intención original de compartir la responsabilidad política derivada de la nacionalización. La deducción de rentabilidades excesivas tenía en el proyecto del gobierno un carácter más bien técnico que político.

Los siguientes factores configuran el carácter técnico de esta deducción: primero, según el proyecto original del gobierno esta deducción quedaba entregada al Contralor General. La función principal de este

²² Proyecto de reforma constitucional que modifica el Art. 10, No. 10 de la Constitución Política del Estado, 21 de diciembre, 1970, Disposición Decimosexta Transitoria, letras *d* y *f*. El texto se encuentra en Novoa, *op. cit.*, pp. 402-424. (Citado en lo sucesivo como *Proyecto*).

²³ Una reproducción muy completa de los convenios celebrados durante la administración de Frei se encuentra en *International Legal Materials*, Vol. 6 (1967), pp. 424-465, 1146-1161; y en *ibid.*, Vol. 9 (1970), pp. 921-974.

funcionario dentro del sistema político chileno es el control de la legalidad de los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo mediante la toma de razón. El Contralor es nombrado por el Presidente con aprobación del Senado y sólo puede ser removido de su cargo mediante un juicio político.²⁴ El Contralor en ejercicio durante la administración de Allende había sido nombrado por Eduardo Frei y sus simpatías políticas estaban con la derecha. Así, tanto por la naturaleza misma del cargo, como por la persona que la ejercía, Allende no podía esperar tener mucha influencia en la decisión que éste tomara respecto a las rentabilidades excesivas. Segundo, el Contralor debía adecuar su decisión a una pauta que tenía un cierto grado de rigidez.²⁵ Tercero, como la decisión del Contralor era en cierta manera reglada, su decisión era apelable ante un Tribunal Especial creado por la misma reforma constitucional.²⁶

Todos estos factores indican que el gobierno no esperaba que la deducción de rentabilidades tuviera un impacto decisivo en la determinación de la indemnización. El carácter técnico jurídico que tenía la decisión del Contralor excluía la posibilidad de que ella pudiera anular la indemnización a las compañías nacionalizadas. Aparentemente, al gobierno sólo le interesaba incluir la deducción de rentabilidades como un elemento, para evitar que la indemnización resultara muy onerosa para el Estado. Es posible que al gobierno le interesara también que la deducción sirviera como precedente para futuras nacionalizaciones. En todo caso, la intención del gobierno era clara en el sentido de no querer asumir responsabilidad política directa por el resultado de esta deducción.

C. *El significado de los cambios introducidos por el Congreso*

El 11 de julio de 1971 el Congreso aprobó por unanimidad la enmienda Constitucional que nacionalizó la minería del cobre.²⁷ Los diri-

²⁴ Enrique Silva Cima, *La Contraloría General de la República* (Santiago: Imprenta Nascimento, 1945), pp. 132-133, 400.

²⁵ *Proyecto*, Disposición Transitoria Decimosexta, letra d: "Dicha indemnización será disminuida en un monto equivalente a las rentabilidades excesivas que estas personas o empresas o sus antecesoras hubieren devengado anualmente desde 1955 por sobre la rentabilidad normal que ellas mismas o empresas similares hayan obtenido en el conjunto de sus operaciones internacionales." Compárese esta redacción con aquella probada por el Congreso en Disposición Transitoria Decimoséptima, letra b; ver texto que acompaña la nota 53, *infra*.

²⁶ *Proyecto*, Disposición Transitoria Decimosexta, letras i, j.

²⁷ *Ley No. 17450*, reforma el artículo 10, No. 10 de la Constitución Política del Estado y nacionaliza la gran minería del cobre. El texto de la enmienda se encuentra en Novoa, *op. cit.*, pp. 425-436 (en lo sucesivo citada como *Enmienda*).

gentes de los partidos de la UP se manifestaron complacidos por la forma como el Congreso había colaborado en esta etapa de la nacionalización.²⁸ En un estudio reciente, un dirigente de la izquierda sostuvo incluso que el aspecto más positivo de la actuación del Congreso lo constituyó la amplia delegación de facultades en el Presidente de la República.²⁹ A nuestro juicio, sin embargo, las modificaciones introducidas por el Congreso no pueden interpretarse como un gesto de solidaridad de este órgano con el Ejecutivo. En efecto, estas modificaciones no sólo cambiaron radicalmente el significado político que el gobierno deseaba otorgarle a la nacionalización, sino que, además, contribuyeron a echar al suelo su política exterior no-conflictiva. En los párrafos siguientes examinaremos las razones que justifican esta interpretación.

Los cambios importantes introducidos por el Congreso se refieren a deudas de las compañías y a la cláusula sobre rentabilidades excesivas. Respecto a las deudas, el Congreso alteró la forma como el gobierno concebía esta cláusula. En tanto que el Ejecutivo había solicitado que el Congreso determinara que el Estado no se responsabilizaba por ninguna deuda salvo cuando el Presidente excepcionalmente decidiera que alguna deuda debía pagarse, el Congreso aprobó una cláusula estableciendo que el Estado se responsabilizaba por todas las deudas salvo que el Presidente resolviera específicamente que alguna deuda no debía pagarse.³⁰

Con respecto a las rentabilidades excesivas, el Congreso introdujo tres

El procedimiento establecido por la Constitución para calcular la indemnización estaba compuesto por las siguientes etapas: el monto de la indemnización se calculaba sobre la base del valor libro de cada empresa disminuido de acuerdo a una serie de deducciones. Estas deducciones incluían revalorizaciones efectuadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1964, los derechos sobre los yacimientos mineros y los bienes que el Estado recibiere en condiciones deficientes de aprovechamiento. Estas deducciones eran efectuadas por el Contralor; a ellas se agregaba la deducción por rentabilidades excesivas realizada por el Presidente de la República. El Contralor contaba con un plazo de noventa días para efectuar esta determinación; el Presidente por su parte, contaba con un plazo de treinta días que formaba parte del plazo de noventa días del Contralor. La decisión del Contralor —no así la del Presidente— era apelable ante un Tribunal Especial creado por la Constitución (ver notas 31 y 85 *infra*). Cinco días después de la sentencia definitiva del Tribunal Especial, el Presidente debía fijar por decreto el monto que debía pagarse por indemnización estableciendo la forma de pago que no podía ser superior a 30 años y con un interés que no podía bajar del 3% anual. A la fecha del golpe militar del 11 de septiembre de 1973, el procedimiento ante el Tribunal Especial aún estaba pendiente.

²⁸ *El Mercurio*, 12 de julio, 1971.

²⁹ Luis Maira, "La nacionalización del cobre en Chile: algunas de sus repercusiones jurídicas y políticas" (Universidad Católica: CEPLAN, 1973), pp. 30s.

³⁰ *Enmienda*, Disposición Transitoria Decimoséptima, letra h.

modificaciones: 1) trasladó la facultad de manos del Contralor a manos del Presidente; 2) entregó al Presidente una pauta muy flexible para determinar lo que constituía rentabilidad normal y para decidir si deduciría el todo o parte de aquello que excediera la rentabilidad normal; 3) estableció que la decisión presidencial respecto a las rentabilidades no era apelable.³¹

Si consideramos que la intención original del gobierno era obtener del Congreso no sólo una amplia aprobación para la nacionalización, sino que además le interesaba compartir la responsabilidad con otros poderes del Estado, los cambios introducidos por el Congreso adquieren un significado político muy importante. Mediante estos cambios, el Congreso estaba delimitando en forma muy clara la parte de responsabilidad por la nacionalización que le correspondía al Ejecutivo. Al transferir al Presidente la competencia para tomar las dos decisiones que más directamente podían incidir en el cálculo de la indemnización, el Congreso estaba indicando que rechazaba la complicidad política en que el gobierno lo había querido embarcar.

El gobierno había buscado la solidaridad institucional de otros órganos del Estado chileno para hacer frente a las complicaciones internacionales que podrían derivar de la nacionalización del cobre. Sin embargo, el Congreso con su voto estaba expresando que su solidaridad con el Ejecutivo terminaba precisamente en el momento en que el gobierno quería que comenzara.

La distinción radical introducida por el Congreso entre aquella parte de la política del cobre que era de responsabilidad del Estado chileno y aquella que era de responsabilidad exclusiva del Presidente, devolvía a la deducción de rentabilidades excesivas, y de paso a todo el proceso de nacionalización, el carácter político que el gobierno había querido esconder bajo una complicada fórmula legal. Esto significa que desde la aprobación de la enmienda por el Congreso, las compañías y sus asesores

³¹ *Enmienda*, Disposición Transitoria Decimoséptima, letra *b*. Más adelante analizaremos con mayor detención el contenido mismo de la disposición aprobada por el Congreso. Debe tenerse presente, que la Constitución no dispone expresamente que la decisión del Presidente es inapelable. Esta característica de la decisión presidencial deriva de una interpretación del conjunto de las disposiciones de la enmienda y de su historia legislativa. Las compañías nacionalizadas solicitaron al Tribunal Especial del Cobre que se declarara competente para revisar la deducción ordenada por el Presidente. El Tribunal rechazó la solicitud de las compañías sosteniendo que la deducción de rentabilidades constituía una decisión política no susceptible de ser revisada por la vía judicial. Esta decisión fue utilizada por las compañías para caracterizar el procedimiento de la nacionalización como un caso de denegación de justicia. Ver, "Fallo del Tribunal Especial del Cobre", *Diario Oficial*, 19 de agosto, 1972, pp. 3383-3392.

legales podían caracterizar la nacionalización del cobre como un acto arbitrario del Poder Ejecutivo, sin necesidad de poner en cuestión la participación de otros órganos del Estado chileno. En otras palabras, el Congreso había dejado las puertas abiertas para que desde el exterior se criticara al gobierno marxista que efectuaba la nacionalización, sin necesidad de extender la crítica al procedimiento constitucional que la había generado.

En el plano interno, el consenso generado por la nacionalización obligó al gobierno a compartir con la oposición el "honor político" de haber recuperado para Chile su riqueza básica más importante. De esta manera, la oposición anulaba los dividendos políticos que el gobierno podría obtener por la nacionalización en el plano interno, sin tener que asumir responsabilidad internacional por su efectos.

II

LA GESTACIÓN POLÍTICA DE LA CLÁUSULA SOBRE RENTABILIDADES EXCESIVAS

En la primera parte de este trabajo hemos examinado la forma como el gobierno de Allende concebía su política del cobre y el lugar que ella ocupaba en su política exterior. Luego examinamos el significado y repercusión política que tuvieron los cambios introducidos por el Congreso. Hasta el momento nuestra argumentación se ha apoyado en el análisis de una serie de antecedentes que indican que al aprobar la nacionalización del cobre el Congreso desbarató la estrategia internacional y la política del cobre que Allende se proponía realizar, precipitando al mismo tiempo una serie de complicaciones internacionales que el gobierno quería evitar. Nuestra interpretación se ha limitado a atribuir un significado político general a las modificaciones introducidas por el Congreso. Nos corresponde ahora dilucidar algunas interrogantes igualmente importantes, pero mucho más complejas: ¿cómo se gestó políticamente el producto legislativo que estamos analizando? ¿Hasta qué punto los partidos políticos y personeros oficiales del gobierno que tomaron parte en el debate legislativo estaban conscientes del significado político de las modificaciones que estaban introduciendo?

Estas interrogantes han sido generalmente ignoradas por los especialistas que se han ocupado del problema. Informalmente, algunos profesores de derecho internacional han sostenido que al transferir plenos poderes al Ejecutivo los partidos de oposición habían sido hábilmente engañados

por el asesor legal del presidente Allende, el abogado Eduardo Novoa. Según esta interpretación, la ingenuidad democrática de la oposición permitió que marxistas sin escrúpulos obtuvieran ventajas políticas inesperadas. Otros observadores han sostenido que la actuación del Congreso debe explicarse como una consecuencia del nuevo nacionalismo económico de los países en desarrollo.³²

Ninguna de estas dos interpretaciones nos parecen adecuadas. Los antecedentes políticos de la reforma constitucional demuestran que la actuación del Congreso no puede atribuirse ni a una supuesta ingenuidad democrática de la oposición, ni al vago concepto del nacionalismo económico. En esta sección veremos que la actuación del Congreso no obedeció a una maniobra que pueda atribuirse a ningún grupo político en particular. Sugeriremos en cambio, que las modificaciones introducidas durante el trámite de la enmienda del cobre y que resultaron contrarias a los intereses del gobierno de Salvador Allende, deben atribuirse a la estructura misma del parlamentarismo como instrumento de decisión política. Al examinar las sucesivas etapas en la tramitación de la enmienda, veremos cómo estrategias y tácticas políticas, muy contradictorias entre sí, generaron una formulación legal cuyas consecuencias nadie había previsto.

Para estudiar esta maniobra del Congreso examinaremos en primer lugar algunos antecedentes sobre la idea misma de deducir rentabilidades excesivas. Luego analizaremos las sucesivas modificaciones de que fue objeto la cláusula sobre rentabilidades excesivas durante su tramitación en el Congreso. Finalmente, intentaremos reconstruir la racionalidad política que explica las posiciones de los distintos grupos representados en el Congreso.

A. *Las rentabilidades excesivas*

La idea de deducir rentabilidades excesivas está íntimamente vinculada a la historia del cobre en Chile en los últimos veinte años. Durante todo ese período, la regulación de la industria del cobre ocupó un lugar importante en la gestión política de sucesivos gobiernos. Las repetidas modificaciones en las políticas cupríferas adoptadas por Chile revelan el limitado éxito de cada una de ellas. El debate político sobre el cobre fue acompañado de una copiosa literatura que desde diversos ángulos intelectuales y políticos contribuyeron a informar acerca de la verdadera natu-

³² Ver los textos citados en la nota 4, *supra* y Henry Landau, "Economic and Political Nationalism and Private Foreign Investment", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 2, 1972, pp. 169-178.

raleza de la relación entre el Estado y las compañías norteamericanas.³³ La política más ambiciosa que precedió a la nacionalización de Allende fue intentada por el gobierno de Eduardo Frei. Presentando su política del cobre como la viga maestra de su programa, Frei celebró convenios con las compañías del cobre otorgándoles incentivos y franquicias de todo tipo para lograr un aumento en la producción.³⁴ Poco tiempo después que los convenios se pusieron en marcha, el precio del cobre experimentó un alza importante en el mercado internacional. Dados los términos en que estaban concebidos los convenios, el Estado no se beneficiaba de esta alza en la misma proporción que sus socios extranjeros. La oposición de izquierda denunció este hecho señalando que la única solución era proceder de inmediato a la nacionalización total del cobre en vista de la mala fe con que las compañías habían actuado.

Las críticas formuladas por la izquierda tuvieron eco tanto en la derecha como dentro del propio Partido Demócrata Cristiano.³⁵ Durante la discusión de la ley de presupuesto para 1968 dos parlamentarios demócrata cristianos presentaron una indicación para reservar al Estado las cantidades que resultaran de un precio promedio anual en exceso de 40 centavos de dólar la libra. El propio PDC en la Junta Nacional de enero de 1968 acogió la idea.³⁶ Sin embargo, la idea no fue aceptada por el presidente Frei quien sostuvo que la modificación de los convenios mediante una ley importaría una violación del compromiso adquirido entre el Estado y las compañías. Además, Frei señaló que esta medida podría traer como consecuencias una importante disminución de los créditos externos.³⁷ El PDC cedió ante las presiones de Frei y la idea fue abandonada.

En 1969 el debate fue reabierto. Esta vez, además de persistir el pro-

³³ Ver por ejemplo, Mario Vera y Elmo Catalán, *La encrucijada del cobre* (La Habana: Instituto del Libro, 1967); Mario Vera, *Una política definitiva para nuestras riquezas básicas* (Santiago: Prensa Latinoamericana, 1964); Felipe Montero, *Política chilena del cobre y sociedades mixtas* (Santiago: Editorial Jurídica, 1969); Mariano Puga, *El cobre chileno* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1965).

³⁴ Ver los textos citados en las notas 19 y 23 *supra*.

³⁵ Theodore H. Moran, "The Alliance for Progress and 'The Foreign Copper Companies and Their Local Conservative Allies' in Chile, 1955-1970", *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 25 (1971), pp. 15-19.

³⁶ Luis Maira, "El camino de la nacionalización del cobre" (segunda parte) *Revista de Derecho Económico* No. 29-30 (1969-1970), p. 117. El precio promedio que sirvió de base para la negociación de los primeros convenios (1964) entre Frei y las compañías fue de cuarenta centavos de dólar la libra. En 1969, la libra de cobre alcanzó un precio promedio de 66.6 centavos; Cf. *La economía chilena en 1972*, *op. cit.*, p. 400.

³⁷ Maira, *op. cit.*, p. 118.

blema de las elevadas rentabilidades que los socios norteamericanos estaban percibiendo, se agregaron denuncias en contra de la Anaconda por incumplimiento de obligaciones emanadas de los convenios. El hecho de que las denuncias fueran hechas por un parlamentario del PDC contribuyó a crear un clima favorable para la nacionalización del cobre. El propio presidente Frei se vio obligado a reconocer en su Mensaje Anual al Congreso que los convenios debían modificarse, anunciando que enviaría un proyecto de ley al Parlamento para resolver el problema.³⁸ El proyecto de ley no fue presentado al Congreso y Frei prefirió renegociar directamente con las compañías nuevos convenios. En estos convenios se incluyeron cláusulas de sobreprecio en virtud de las cuales se aumentaba la participación del Estado en el nuevo precio del cobre.

La solución encontrada por Frei no satisfizo ni a la izquierda ni a muchos sectores dentro del PDC. En primer lugar, porque Frei prefirió negociar directamente con las compañías evitando así que el debate público en el Congreso lo forzara a nacionalizar las compañías; en segundo lugar, porque la fórmula del sobreprecio no favorecía en forma muy clara los intereses del Estado chileno.³⁹

A raíz del debate provocado en 1969, dos proyectos de nacionalización fueron sometidos a la consideración del Congreso. Uno de ellos presentado por los partidos de izquierda⁴⁰ y el otro por el Partido Radical.⁴¹ En el proyecto del Partido Radical aparece por primera vez la idea de rebajar del monto de la indemnización una suma igual al 10% de las utilidades percibidas por las compañías en el decenio inmediatamente anterior. Estos proyectos no fueron discutidos por el Congreso debido a la proximidad de las elecciones presidenciales de 1970. En estas elecciones la nacionalización del cobre fue incluida no sólo en el programa de Allende, sino también en el programa del abanderado del PDC.

B. *El trámite parlamentario*

Para lograr la aprobación de su proyecto de nacionalización en el Congreso el gobierno necesitaba contar con los votos del PDC. Esta colectividad anunció que apoyaría en general la idea de nacionalizar el cobre, pero que introduciría modificaciones a los términos en que el proyecto estaba concedido. El PDC no objetaba la inclusión de la deducción de

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, pp. 119s.

⁴⁰ *Cámara de Diputados*, Boletín 36-69-1, 13 de junio, 1969.

⁴¹ *Cámara de Diputados*, Boletín 31-69-1, 12 de junio, 1969.

rentabilidades excesivas, sino que se oponía al objeto sobre el cual el gobierno hacía recaer la nacionalización. De esta manera, la discusión parlamentaria acerca de la deducción de rentabilidades excesivas no ocupó un lugar importante ni en las negociaciones de la UP con el PDC, ni en el debate general en el Congreso.

El proyecto del gobierno establecía que la nacionalización recaía sobre los *bienes necesarios* para la explotación del cobre y la indemnización se calculaba a partir del costo original de dichos bienes descontadas ciertas deducciones entre las cuales aparecía la de rentabilidades excesivas.⁴² Según el PDC, la modalidad propuesta por el gobierno implicaba un desconocimiento inaceptable de la política del cobre de Frei. Para el PDC la nacionalización debía efectuarse mediante la simple expropiación de la parte de las acciones en las sociedades mixtas que aún estaban en poder de las compañías. Con esta fórmula —sostenía el PDC— se respetaba la vigencia de los convenios del cobre (alterándose sólo la fecha de su cumplimiento) y se reconocía la existencia de las sociedades mixtas creadas durante la administración de Frei. Además, esta modalidad permitía dar una solución de continuidad entre el gobierno de Frei y el de Allende.⁴³

Para resolver las diferencias de criterios con el PDC, el presidente Allende encomendó al Ministro de Minería celebrar negociaciones con sus dirigentes. Según Eduardo Novoa, el presidente Allende accedió a las demandas del PDC con el objeto de asegurar que la nacionalización del cobre fuera aprobada por una amplia mayoría en el Congreso.⁴⁴ El acuerdo entre el Ejecutivo y el PDC se tradujo en una indicación presentada por dos senadores demócrata cristianos que contenía las ideas básicas aprobadas más tarde por el Congreso.⁴⁵

La indicación presentada por el PDC constituyó una solución de compromiso entre la aspiración inicial de este partido —nacionalizar sólo las acciones de las sociedades mixtas— y los términos en que estaba redactado el proyecto del gobierno. En la indicación se establecía que la nacionalización recaía sobre las sociedades mixtas (en lugar de los bienes necesarios para la explotación del cobre) calculándose la indemnización sobre el valor libro de cada empresa (en lugar del costo original de los bienes

⁴² *Proyecto*, Disposición Transitoria Decimoséptima.

⁴³ Senado, *Boletín* 25073, *informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento* (anexo documentos), 17 de enero, 1971, p. 269. (Citado en lo sucesivo como *Boletín* 25073.)

⁴⁴ Novoa, *op. cit.*, pp. 143s.

⁴⁵ Ver, Indicación No. 13, presentada por los senadores demócratacristianos Noemí y Palma, en: Senado, *Boletín* 24486, *segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento*, 31 de enero, 1971, pp. 5-7 (Citado en lo sucesivo como *Boletín* 24486.)

necesarios). La aprobación de esta indicación no tuvo el efecto deseado por el PDC de reconocer la vigencia de los convenios celebrados por Frei. La indicación afectó sin embargo, la responsabilidad del Estado por las deudas de estas empresas que alcanzaban la suma de 700 millones de dólares.⁴⁶

En la misma indicación del PDC se agregaba una idea sobre rentabilidades excesivas que era similar, pero no idéntica, a la propuesta por el gobierno. El proyecto del gobierno había propuesto que el Contralor dedujera rentabilidades excesivas devengadas a partir de 1955.⁴⁷ En la indicación del PDC se incluía una cláusula que facultaba al Presidente para aplicar en forma retroactiva desde 1965 los acuerdos referentes al sobreprecio que Frei había negociado con las compañías en 1969. En otras palabras, el PDC estaba retomando la idea de rentabilidades excesivas, pero refiriéndola a una situación que había sido creada durante la administración del presidente Frei.⁴⁸

La indicación del PDC sobre la aplicación retroactiva de las normas del sobreprecio fue aprobada por la Comisión del Senado en la discusión del Segundo Informe. Sin embargo, la aprobación de esta indicación no derogó la cláusula más general presentada por el gobierno y aprobada durante la discusión del Primer Informe. Las diferencias entre la fórmula del gobierno y la del PDC fueron consideradas como puramente formales y por lo tanto, para solucionar el problema la Comisión encomendó a un senador del PDC y al Vicepresidente del CODELCO que reunieran ambas ideas en una sola cláusula.⁴⁹

De esta manera, la Comisión en su Segundo Informe aprobó la siguiente redacción:⁵⁰

Facúltase al Presidente de la República para deducir del monto de la indemnización las rentabilidades excesivas que las antecesoras de las empresas nacionalizadas hubieran devengado anualmente sobre la rentabilidad normal que hayan obtenido del conjunto de sus operaciones internacionales a partir de la vigencia

⁴⁶ Novoa, *op. cit.*, pp. 180-183.

⁴⁷ *Proyecto*, Disposición Transitoria Decimosexta, letra b. El proyecto del gobierno se refiere a la fecha en que entró en vigencia la Ley No. 11828, de 1955. La razón de esta delimitación se debió a que en esa fecha se creó el organismo fiscal Departamento del Cobre, hoy Corporación del Cobre (CODELCO) y sólo desde esa fecha el Estado ha tenido un cierto control sobre la contabilidad de las empresas.

⁴⁸ *Boletín* 24486, p. 12.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 107s.

⁵⁰ *Ibid.*, p. LII.

de la ley No. 11.828, incluidas las de sus filiales y subsidiarias. Asimismo, se faculta al Presidente de la República para aplicar las normas convenidas entre el Estado y las empresas nacionalizadas sobre dividendos preferenciales en favor de la Corporación del Cobre, cuando el precio del metal haya subido de los niveles que esas mismas normas establecen, a contar desde la fecha de constitución de dichas empresas.

La nueva redacción trasladaba, de una manera casi imperceptible para algunos miembros de la Comisión, la deducción de rentabilidades excesivas de manos del Contralor a manos del Presidente.

Al pasar el proyecto a la Sala del Senado para su discusión particular, el Senado acordó devolver nuevamente el proyecto a la Comisión para que se armonizaran y precisaran algunos aspectos del proyecto. En este nuevo informe la Comisión agregó una serie de ideas a la cláusula de rentabilidades excesivas, todas ellas aprobadas en definitiva en el texto final de la enmienda y todas ellas propuestas por senadores del PDC. Por iniciativa del Senador Carmona se incluyeron dos ideas nuevas 1) la posibilidad de que el Presidente pudiera deducir el todo o parte de las rentabilidades que excedían la rentabilidad normal, y 2) la estipulación en virtud de la cual la deducción presidencial debía efectuarse con anterioridad a la determinación del Contralor. El senador Fuentealba agregó el plazo de treinta días a la segunda indicación del senador Carmona.⁵¹

El Senado aprobó la nueva redacción de la cláusula por 28 votos a favor y ninguno en contra.⁵² El texto aprobado por el Senado, con una pequeña modificación agregada por la Cámara de Diputados se incorporó más adelante a la enmienda constitucional:⁵³

Facúltase al Presidente de la República para disponer que el Contralor, al calcular la indemnización, deduzca el todo o parte de las rentabilidades excesivas que las empresas nacionalizadas y sus antecesoras hubieren devengado anualmente a partir de la vigencia de la Ley No. 11.828, considerando especialmente la rentabilidad normal que éstas hayan obtenido del conjunto de sus operaciones internacionales o los acuerdos que en materia de rentabilidad máxima de empresas extranjeras establecidas en el país, haya celebrado el Estado chileno. Asimismo, podrán considerarse para estos efectos, las normas convenidas entre el Estado y las

⁵¹ "Nuevo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento", en *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 37, miércoles 10 de febrero, 1971, pp. 2203s.

⁵² *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 38, 10 de febrero, 1971, p. 2274.

⁵³ *Enmienda*, Disposición Transitoria, letra b.

empresas nacionalizadas sobre dividendos preferenciales en favor de la Corporación del Cobre, cuando el precio del metal haya subido de los niveles que esas mismas normas establecen.

El Presidente de la República deberá ejercer esta facultad y comunicar al Contralor su decisión sobre el monto de las deducciones anteriores dentro del plazo de treinta días de requerido por éste. Vencido este plazo, haya o no hecho uso de su facultad el Presidente de la República, el Contralor podrá resolver sin más trámite sobre el monto de la indemnización.

C. *Los intereses políticos en juego*

La descripción de las sucesivas modificaciones de que fue objeto la cláusula sobre rentabilidades excesivas parecería indicar que la forma que ésta tomó en definitiva fue el resultado de la casualidad. Si se toma en cuenta la relativa rapidez con que actuó el Congreso (siete meses en total) y el hecho de que la discusión sobre este punto no ocupó un lugar central en relación a otros aspectos de la nacionalización, esta interpretación parecería correcta. Sin embargo, creemos que es posible demostrar que la actuación de los principales partidos políticos representados en el Parlamento obedeció a una racionalidad política muy concreta. Si bien cada uno de estos grupos concebía su estrategia general en términos diferentes, razones tácticas, igualmente diferentes, explican el consenso en la articulación legal de estos intereses.

La posición del Partido Nacional (PN), representante de los intereses conservadores tradicionales, fue bastante ambigua.⁵⁴ Si bien ideológicamente los representantes del PN expresaron su rechazo a la idea de deducir rentabilidades, las alternativas del debate parlamentario los obligaron

⁵⁴ Algunos autores han sostenido (por ejemplo Moran, "The Alliance for Progress...", *op. cit.*), que la derecha en Chile no mira con simpatía al inversionista extranjero. La razón de esta actitud radicaría, para estos autores, en el trato preferencial que el capital extranjero ha recibido en comparación con su contraparte nacional. También se afirma que la Derecha resiente particularmente al inversionista de los Estados Unidos porque la reforma agraria habría sido supuestamente inventada y propiciada a través de la Alianza Para el Progreso. Esta interpretación aparentemente novedosa comete el error de presumir que existe una identificación absoluta entre los intereses económicos de la burguesía nacional y aquellos intereses representados por la Derecha tradicional. Como consecuencia de este error, quienes postulan esta interpretación no comprenden el rol jugado por el Partido Demócrata Cristiano en Chile. Esta línea de análisis sirve para calificar de progresistas a todos aquellos sectores que favorecen la reforma agraria, de conservadores a todos aquéllos que la resisten y de nacionalistas a ambos.

a abandonar la defensa de las compañías norteamericanas terminando por abstenerse en la votación definitiva de la cláusula.

Inicialmente los representantes del PN expresaron muchas objeciones a la idea de incluir esta deducción en la Constitución, siendo todas ellas similares a las que más tarde utilizarían las compañías nacionalizadas.⁵⁵ Por una parte, el PN invocó un argumento de justicia. Expresaron los representantes del PN que al deducir rentabilidades retroactivamente, el Estado de Chile estaría violando principios elementales de la moralidad privada.⁵⁶ Además, la deducción era —a juicio de los parlamentarios del PN— particularmente injusta debido al alto riesgo involucrado en las actividades mineras.⁵⁷ Por otra parte, los representantes de este partido atacaron también la deducción con argumentos económicos. Junto con señalar que la aplicación de la cláusula podría anular la indemnización,⁵⁸ un senador del PN trajo a colación un argumento económico más general. A juicio de este senador, la deducción de rentabilidades en el caso de la minería del cobre era especialmente inapropiada porque la actividad de las compañías norteamericanas en Chile no podía caracterizarse como un caso de explotación económica. Según este senador, debido a que las compañías vendían el cobre extraído en Chile en mercados internacionales no cabía hablar en este caso de explotación de chilenos. Explotación económica sólo existiría —según este mismo senador— cuando una fábrica de jabón o una panadería venden sus productos en el mercado interno.⁵⁹

Para poder tener éxito en su oposición a la cláusula de rentabilidades excesivas, el Partido Nacional necesitaba forzar al Partido Demócrata Cristiano a una definición pública en torno a los problemas de justicia y de equidad involucrados en ella. El PDC, consciente de la ventaja ideológica que tendría el PN en un debate público sobre este problema, solicitó que el debate sobre este punto fuera secreto.⁶⁰ Esto no impidió a los representantes del PN expresar públicamente sus puntos de vista en esta materia.

Pero a medida que avanzaba el trámite parlamentario, la propia posi-

⁵⁵ Kennecott Copper Corporation, *Confiscation of El Teniente*, Supplement No. 2 (New York: 1972).

⁵⁶ "No queremos que nuestro país haga, colectivamente, lo que un particular honorable no haría en sus relaciones privadas." Intervención del senador Bulnes, en *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 26, miércoles 20 de enero, 1971, p. 1414.

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 32, miércoles 3 de febrero, 1971, p. 1857.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, p. 1867.

ción del PN cambió. En efecto, en tanto que inicialmente el PN se oponía categóricamente a la sola idea de deducir rentabilidades excesivas, en el momento de la votación los parlamentarios nacionales prudentemente se abstuvieron. El viraje en la posición del PN se explica por las sucesivas modificaciones que fueron introducidas en la facultad presidencial sobre rentabilidades. Para el PN, la aparente coincidencia de criterios entre el PDC y la UP entrañaba el grave riesgo de que el principio de deducir rentabilidades pudiera aplicarse en el futuro a nacionalizaciones de empresas en manos de capitalistas chilenos. Para evitar este peligro —que sólo existía en la mente de los representantes de la derecha— el PN trató de limitar la aplicación de la deducción de rentabilidades a la minería del cobre.

El senador nacional Bulnes resumió el pensamiento de su Partido de la siguiente manera: “Yo admito que las empresas de la Gran Minería del Cobre han obtenido utilidades excesivas en los últimos años... Pero, no porque han hecho utilidades excesivas, vamos a establecer una norma de carácter general, aplicable mañana a un sinnúmero de mineros en el país.”⁶¹ Así el PN abandonó la defensa de una causa perdida y al conseguir que el Congreso restringiera los efectos de la cláusula sobre rentabilidades excesivas, obtuvo una garantía política que en ese momento era muy importante.

La posición del PDC es un tanto más difícil de precisar. Si bien la idea de deducir rentabilidades no se originó en el seno del PDC, no cabe duda que los representantes del PDC tenían mucho más claro que los representantes del gobierno el significado político de la facultad entregada al Presidente.⁶² Pero aun entre los propios representantes del PDC, el verdadero alcance de lo que estaban haciendo en el Congreso no estaba claro desde el principio.

Al momento de debatirse la nacionalización del cobre en el Congreso, el PDC estaba ensayando una estrategia de oposición independiente del PN, pero que no significara perder a manos de la izquierda su base de apoyo electoral.⁶³ La nacionalización del cobre presentaba un dilema muy especial para el PDC. Por un lado, no podía aparecer oponiéndose a una medida que gozaba de amplio respaldo en el país y que había formado parte del programa presidencial de su candidato en 1970. Pero por otro lado, el PDC no podía apoyar un proyecto que implícitamente cons-

⁶¹ *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 38, miércoles 10 de febrero, 1971, p. 2243.

⁶² Radomiro Tomic, “Cobre: lecciones del pasado y riesgos de hoy”, *El Mercurio*, 19 de octubre, 1971.

⁶³ *Ercilla*, No. 1869, 12-18 de mayo, 1971, pp. 8s.

tituía un repudio a la política que sólo pocos meses atrás había formado parte de la línea oficial del Partido. Las presiones del PDC para que el presidente Allende cambiara los términos del proyecto no pueden por lo tanto interpretarse como un mero acto de vanidad política.⁶⁴

Como vimos más arriba, para evitar el eventual rechazo de la nacionalización en el Congreso, el presidente Allende aceptó la indicación demócrata cristiana en la cual se reconocía la existencia de las sociedades mineras creadas por Frei. En aquella indicación, el PDC hizo suya la idea de deducir rentabilidades excesivas, pero la refirió al acuerdo de sobreprecio celebrado por Frei y las compañías en 1969.

La indicación del PDC fue motivada por la necesidad de evitar que la nacionalización de Allende fuera interpretada como un desconocimiento de la política de Frei. Pero el contenido mismo de la indicación revela que el PDC también pretendía obtener que aquellas partes de la nacionalización de Allende que pudieran ser consideradas novedosas, se apoyaran también en lo obrado por Frei. Por esta razón, el PDC tomó del proyecto del gobierno la idea de deducir rentabilidades, pero la refirió al acuerdo de sobreprecio celebrado por Frei en 1969. Al incluir esta idea en su indicación, el PDC podía además evitar que la izquierda lo acusara de proponer modificaciones que eran demasiado favorables a las compañías.

Cuando el proyecto retornó a la Comisión del Senado por tercera vez y se hizo necesario armonizar la indicación del PDC con la parte del proyecto del gobierno que no había sido objetada, el PDC demostró tener mucho más claro el significado político de esta deducción. En este momento, el PDC abandonó la aspiración de hacer depender esta deducción de la política de sobreprecios adoptada por Frei. En su lugar, el PDC formuló una serie de indicaciones que como ya vimos hacían recaer en el Presidente toda la responsabilidad por la deducción.

Los representantes de la UP prácticamente no intervinieron en esta parte del debate. El asesor legal del Presidente manifestó sus reservas acerca de la redacción propuesta por el PDC porque, a su juicio, con esta nueva redacción se requeriría un acto de ratificación posterior de parte del Congreso.⁶⁵ Los senadores demócrata cristianos replicaron que esto no era efectivo y que la nueva redacción sólo buscaba darle mayor flexibilidad al Presidente en la determinación de la indemnización. El consejero presidencial aceptó esta explicación por cuanto su preocupación central era evitar prolongar el trámite parlamentario de la nacionalización.

En ninguna parte del debate los representantes de la UP demuestran

⁶⁴ Novoa, *op. cit.*, p. 141.

⁶⁵ *Boletín* 24486, p. XXI.

preocupación por las consecuencias políticas que podrían derivarse de la delegación de facultades en el Presidente. Ellos parecían compartir la justificación del PDC en el sentido de que esta delegación de facultades importaba un acto de confianza del Congreso en la persona del presidente Allende.⁶⁶

Aparentemente, el único dirigente de la UP que se percató del significado político implícito en las modificaciones introducidas por el Congreso fue el propio Allende. Según Novoa, el presidente Allende consideró la posibilidad de vetar esta parte de la enmienda, pero se desistió de la idea para no romper el apoyo unánime que el Congreso le había dado.⁶⁷ Sin embargo, ésta no era la única razón para abandonar la idea del veto presidencial. A esas alturas el veto no habría tenido justificación política. El Presidente habría tenido que vetar una disposición que no sólo había sido apoyada por los propios partidos de la UP, sino que además, le había entregado plenos poderes para concluir el procedimiento de la nacionalización. Este incidente revela que en tanto que el presidente Allende tenía una idea clara sobre la mejor estrategia para efectuar la nacionalización, los dirigentes de la UP o bien no la comprendían o simplemente no la compartían. Este problema de conciliar las concepciones estratégicas del Presidente con las variadas posiciones doctrinarias en el seno de la UP, se repitió constantemente a lo largo de la vía chilena al socialismo.

Paradójicamente, la única voz de alerta acerca del significado político implícito en la entrega de tan vastos poderes al Presidente provino de un senador de extrema derecha. Al manifestar su desacuerdo con la delegación de facultades en el Presidente, este senador expresó: "Nos parece inconveniente otorgar esta facultad al Primer Mandatario, pues su cumplimiento lo obliga a decisiones que lo colocan en posición altamente uncomfortable". Agregó este senador que este tipo de decisiones "con seguridad estarán sujetas a críticas muy duras, fundadas o infundadas —*en este caso creo que podrán ser infundadas*— en atención a los intereses económicos considerables que están en juego."⁶⁸

Las palabras de este senador revelan que la actuación del Congreso no puede atribuirse a una maniobra coordinada de parte de los partidos de oposición. La actuación del Congreso, que resultó en una maniobra contraria a los intereses del gobierno, debe atribuirse a causas más complejas vinculadas en parte con el funcionamiento mismo del parlamentarismo.

⁶⁶ "Nuevo Informe de la Comisión...", *op. cit.*, p. 2181.

⁶⁷ Novoa, *op. cit.*, pp. 220s.

⁶⁸ Intervención del Senador Pedro Ibáñez, *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 38, miércoles 10 de febrero, 1971, pp. 2274s. (El cursivo es del autor.)

III

EL DILEMA DE LA UNIDAD POPULAR

Al aprobar la facultad sobre rentabilidades excesivas el Congreso colocaba al presidente Allende en un difícil dilema. Cualquiera que hubiese sido la decisión de Allende, ella era susceptible de alienar grupos con los cuales deseaba mantener buenas relaciones: si decidía deducir una suma elevada, no era difícil predecir que la reacción internacional sería hostil; si en cambio optaba por no ejercer su facultad o por deducir una suma nominal, los sectores más izquierdistas dentro de la UP lo acusarían de ser blando con el imperialismo y amenazarían con romper la coalición de gobierno. De esta manera, el Congreso había entregado al Presidente una poderosa arma de doble filo. Las compañías esperaban con anticipación cualquier decisión de Allende para poder caracterizarla como un acto arbitrario de un marxista. Entre tanto, algunos grupos dentro de la UP, intoxicados por el espejismo de poder provocado por las facultades transferidas al Ejecutivo, exigían de Allende una decisión enérgica en contra de las compañías.

El dilema que la mera aprobación de la enmienda planteaba para la UP, se complicó por la presencia de una serie de otros elementos. En esta sección examinaremos en primer lugar algunas circunstancias políticas contingentes que influyeron en la decisión de Allende sobre rentabilidades excesivas. Luego indicaremos cómo hasta la misma formulación legal de la enmienda se convirtió en un instrumento de presión contra el Ejecutivo. Terminaremos esta sección sugiriendo algunas alternativas que el Ejecutivo tenía para enfrentar el dilema político que el Congreso le había creado.

A. Las presiones sobre el Ejecutivo

Para comprender el porqué de la magnitud de la decisión ordenada por Allende, es necesario tener presente el ambiente político chileno de ese momento. Durante 1971, el presidente Allende y la UP tuvieron grandes éxitos tanto en el plano económico como en el plano político. La primera fase de la política económica impulsada por el gobierno tuvo buenos resultados. El gobierno demostró que era capaz de iniciar el cumplimiento de su programa de expropiaciones simultáneamente con una política de redistribución del ingreso con pleno empleo y control de la inflación. Esta política tuvo como resultado un crecimiento industrial

cercano al 12% y un aumento del 8.3% en el PNB.⁶⁹ El éxito de la política económica de corto plazo se reflejó en los resultados ampliamente favorables para el gobierno en las elecciones municipales de abril de 1971.⁷⁰

Pero mientras que el clima político general era auspicioso para el gobierno, la explotación misma del cobre dio lugar a una secuela de controversias entre el gobierno, los partidos de oposición y las compañías del cobre. A principios de 1971 la producción del cobre experimentó una leve baja. El gobierno atribuyó esta baja a la mala administración de las compañías norteamericanas, en tanto que la oposición la atribuyó a la indisciplina laboral provocada por la UP.⁷¹ La venta de 15 000 toneladas de cobre realizada por la agencia estatal CODELCO a un consorcio suizo provocó también un áspero debate. La oposición sostuvo que esa venta fraudulenta ilustraba cómo los dirigentes de la UP favorecían a parientes y amigos en perjuicio de los intereses del país.⁷² El gobierno, por su parte, presentó una querrela contra los presuntos responsables del fraude sosteniendo que éste era parte de un complot internacional para empañar el buen nombre de Chile como proveedor de cobre en los mercados internacionales.⁷³

Todo esto contribuyó a dañar la frágil reputación de las compañías norteamericanas. Para completar la erosión de la imagen pública de las compañías, en agosto de 1971 el Eximbank difirió indefinidamente un crédito solicitado por LAN Chile para la adquisición de tres aviones comerciales. El Presidente del Eximbank explicó que el crédito había sido diferido porque no había suficientes garantías de que Chile indemnizaría a las compañías y por lo tanto la solvencia de Chile como deudor era dudosa.⁷⁴ La decisión del Eximbank fue repudiada unánimemente por

⁶⁹ *Bank of London and South America Review*, Vol. 6, January, 1972, p. 31. (Citado en lo sucesivo como *BOLSA Review*.)

⁷⁰ En septiembre de 1970 la UP triunfó en las elecciones presidenciales con el 36.3% de los votos. En abril de 1971 la UP obtuvo 49.7% de los votos, contra 48% de la oposición Cf. *BOLSA Review*, Vol. 5, mayo, 1971, p. 287.

⁷¹ *El Mercurio*, 25 de mayo, 8 de julio y 9 de agosto, 1971. En realidad la baja en la producción sólo afectó algunos minerales. La producción total de la Gran Minería del Cobre en efecto aumentó de 540 658 toneladas métricas en 1970 a 571 223 toneladas métricas en 1971. Sin embargo, durante este período el precio del cobre bajó de 64.2 centavos la libra en 1970 a 48.5 centavos en 1971. (En 1972 la producción de la Gran Minería del Cobre fue de 588 083 toneladas métricas y el precio fue de 48.0 centavos la libra.) Cf. *La economía chilena en 1972*, op. cit., p. 400.

⁷² *El Mercurio*, 13 de marzo, 1971.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *BOLSA Review*, Vol. 5, septiembre, 1971, p. 543.

todos los sectores políticos chilenos. Aun el diario *El Mercurio*, conocido defensor de los intereses más conservadores, criticó editorialmente la posición del gobierno de los Estados Unidos.⁷⁵ Por su parte, el presidente Allende, encontrándose en el mineral de cobre de Chuquicamata, respondió al Eximbank en los siguientes términos:⁷⁶

Rechazamos presiones o preguntas que no pueden hacerse a un país que tiene dignidad... Defenderemos el Derecho de Chile a proceder dentro de sus propias leyes... no queremos apropiarnos del capital foráneo invertido en nuestro país, sino que pagar legítimamente lo que corresponda; o no pagar, si no corresponde pagar.

Sin duda que la controversia en torno a la explotación del cobre debió haber influido en la posición de los partidos de la UP respecto a la nacionalización. Sin embargo, con excepción del Partido Socialista (PS), ninguno de los otros partidos de la coalición emitió un pronunciamiento oficial acerca del problema de la indemnización.

La posición del PS, fue aprobada en un pleno de ese Partido celebrado en agosto de 1971.⁷⁷ Durante el mismo mes de agosto, la Comisión Política del Partido ratificó el acuerdo del Pleno en los siguientes términos: "La nacionalización sin indemnización es doblemente justa: por las fabulosas riquezas que nos arrebató el imperialismo y por el pésimo estado en que nos han dejado los yacimientos del cobre".⁷⁸

La importancia que tenía la posición del PS, no era despreciable. A partir de abril de 1971, el PS se había convertido en la fuerza política más poderosa dentro de la UP. El PS, contribuyó con casi la mitad (22.4%) del total de votantes que respaldaron a la UP en 1971 (49.7%).⁷⁹ Además, el propio Salvador Allende era militante del PS.

La posición del PS también tenía importancia por lo que ella implicaba. Aun cuando las declaraciones del PS no hacían referencia a la deducción de rentabilidades excesivas, dadas las circunstancias, no cabe duda de que el propósito era presionar a Allende en el ejercicio de sus facultades. Si consideramos que la reforma constitucional aprobada en el mes de julio encomendaba la determinación de la indemnización a un funcionario sobre quien Allende no tenía ningún control, la deducción de rentabilidades excesivas era la única vía constitucional que podía satisfacer las aspiraciones del PS.

⁷⁵ *El Mercurio*, 22 de agosto, 1971.

⁷⁶ *Ahora*, No. 18, 17 de agosto, 1971, pp. 14 y 15.

⁷⁷ *El Mercurio*, 11 de agosto, 1971. *Ahora*, No. 19, 24 de agosto, 1971, pp. 8 y 9.

⁷⁸ *Indoamérica*, No. 4 (1971), p. 3.

⁷⁹ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. 18 (1971-72), p. 24872.

Es interesante examinar la justificación ideológica de la posición del PS. La Comisión política del Partido, en la declaración que hemos transcrito más arriba, justifica el no pagar indemnización por las fabulosas riquezas que obtuvo en Chile el imperialismo. En este caso, la nacionalización reviste el carácter de una sanción por el mal comportamiento de las compañías. Otra justificación para no pagar indemnización se encuentra en un artículo publicado en *Indoamérica*,⁸⁰ órgano no oficial del PS. Allí el autor sostiene que sin enfrentamiento con el exterior cualquier programa de expropiaciones carecería de sentido, porque no sería el resultado del "combate de las masas". Según este autor, "Las indemnizaciones que han percibido o puedan percibir (los inversionistas extranjeros) ponen en juego verdades concluyentes, que han constituido las más preciadas banderas antimperialistas de la izquierda chilena y del mundo entero."⁸¹ De esta manera, tanto la concepción particularista que concebía la nacionalización como una sanción para las compañías, como la concepción aparentemente más general que elevaba el problema de la indemnización a una cuestión de principios, llevaban a una misma conclusión: el presidente Allende no debía pagar indemnización por la nacionalización.

B. *El formalismo legal como instrumento de presión (las alternativas)*

Aparte de los elementos políticos que influyeron en la decisión del presidente Allende, la redacción misma de la cláusula sobre rentabilidades excesivas afectó la forma como esta facultad fue ejercida. La enmienda Constitucional había establecido que el Contralor determinaría el monto de la indemnización en un plazo prorrogable de 90 días. El Presidente por su parte, sólo tenía 30 días para ejercer su facultad:⁸²

El Presidente deberá ejercer esta facultad y comunicar al Contralor su decisión dentro del plazo de treinta días de requerido por éste. Vencido este plazo, haya o no hecho uso de su facultad el Presidente de la República, el Contralor podrá resolver sin más trámite sobre el monto de la indemnización.

La misma Constitución disponía que el Contralor podía prorrogar el plazo de 90 días. Sin embargo, la Constitución no decía nada acerca de

⁸⁰ "¿Revolución con indemnización?", *Indoamérica*, op. cit., pp. 14s.

⁸¹ *Ibid.*, p. 15.

⁸² *Enmienda*, Disposición Transitoria Decimoséptima, letra b, inciso segundo.

la prorrogabilidad del plazo de 30 días del Presidente. El Ejecutivo aparentemente estimó que el Presidente no podía prorrogar este plazo y que la facultad presidencial se extinguiría *ipso iure* si no era ejercitada en el plazo constitucional.⁸³ Al interpretar este plazo de esta manera, el presidente Allende se vio obligado a efectuar la deducción de rentabilidades en el momento menos propicio para hacerlo. La euforia generada por la nacionalización y las circunstancias políticas que examinamos en la sección anterior, hacían muy difícil para el Presidente poder renunciar a su derecho u optar por ejercerlo de una manera menos drástica. Así, la redacción de la cláusula en la Constitución y la interpretación que de ella hiciera el Ejecutivo privaban al Presidente de la necesaria flexibilidad para utilizar la deducción de rentabilidades como un instrumento de negociación en caso que ello hubiera sido necesario. La magnitud de la deducción efectuada por el Presidente estaba en cierta medida escrita en la misma formulación constitucional de la cláusula.

La cláusula constitucional sobre rentabilidades excesivas estaba concebida también en términos tales que una vez ejercida su facultad, el Presidente agotaba su jurisdicción. En otras palabras, la decisión presidencial no sólo no podía ser modificada por vía de la apelación, sino que además le estaba vedado al propio Presidente modificar su decisión.⁸⁴

⁸³ Novoa, *op. cit.*, p. 222. La interpretación del gobierno acerca de la naturaleza del plazo proviene de la forma como éste estaba redactado en la enmienda constitucional. Según la Constitución, el Presidente debía ejercer su facultad *dentro del plazo de treinta días*. En el derecho civil chileno (Código Civil, art. 49 y Código de Procedimiento Civil, art. 64) cuando un plazo contiene los términos *en o dentro de*, se entiende que es fatal. El plazo fatal, una vez transcurrido, tiene el efecto de extinguir el derecho por el solo ministerio de la ley. La Corte Suprema incluso ha sostenido que el plazo fatal es necesariamente improrrogable (Corte Suprema, 25 de julio, 1944, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. 42, sec. primera, p. 225.) Una lectura superficial de la enmienda del cobre parecería indicar que el plazo que tenía el Presidente para deducir rentabilidades excesivas era fatal y no prorrogable. Si se considera sin embargo, que el plazo de treinta días del Presidente debe regirse por los principios del derecho público, entonces este plazo no tiene por qué aparecer necesariamente como fatal. Resulta irónico que los abogados del gobierno, que siempre criticaron la mentalidad privatista de los abogados chilenos, hayan entendido que este plazo *constitucional* debía regirse por las normas del derecho privado.

⁸⁴ El gobierno de Chile empleó esta característica de la deducción de rentabilidades excesivas durante la renegociación de la deuda con los Estados Unidos. Durante aquellas negociaciones, el gobierno de los Estados Unidos condicionó cualquier acuerdo sobre la deuda chilena al pago de indemnización por el cobre. El gobierno de Chile sostuvo que las compañías del cobre debían esperar el resultado del procedimiento en todas las instancias legales chilenas y que en ningún caso podían esperar que el decreto que fijaba las rentabilidades excesivas fuera modificado. Según el gobierno de Chile, la única manera de alterar el contenido

Por lo tanto, la redacción de la cláusula de rentabilidades excesivas ataba de manos al Ejecutivo en un doble sentido: por una parte, debido al plazo que ella contenía, el Presidente se encontraba prácticamente forzado a deducir una suma elevada; por otra parte, debido a los efectos que ella producía, el Presidente estaba legalmente imposibilitado para modificar su propia decisión.

Nuestra interpretación podría llevar a la conclusión de que la facultad presidencial sobre rentabilidades excesivas estaba tan condicionada por factores políticos y legales que la magnitud de la deducción era inevitable. Nuestra intención no ha sido llevar el argumento a ese extremo. Creemos que a pesar de la importancia de los factores condicionantes, el Presidente tenía alternativas que le hubieran permitido ejercer esta facultad de una manera diferente. A continuación discutiremos brevemente dos alternativas que el Ejecutivo podría haber empleado, sin tener que renunciar a su derecho de deducir rentabilidades excesivas.

La primera alternativa está en relación con el plazo establecido por la Constitución. Supongamos que al Ejecutivo le interesaba disponer de más tiempo para ejercer su facultad con el objeto de efectuarla en un momento políticamente más propicio o incluso para poder utilizarla como una herramienta de negociación con los Estados Unidos. En este caso, el Ejecutivo habría necesitado prorrogar el plazo constitucional de 30 días y el órgano más adecuado para legitimar esta decisión habría sido el Tribunal Especial del Cobre.⁸⁵

Apoyándose en la amplia jurisdicción que tenía el Tribunal Especial del Cobre, el Ejecutivo podría haber hecho una presentación solicitando una declaración interpretativa acerca de la naturaleza del plazo constitucional.⁸⁶ Para fundamentar su petición, el Ejecutivo podría haber sos-

de la deducción de rentabilidades habría sido mediante una reforma constitucional. Cf. *Chile Hoy*, No. 21, 3 de noviembre, 1972, p. 13; ver también texto que acompaña la nota 100, *infra*.

⁸⁵ El Tribunal Especial del Cobre fue creado por la Enmienda constitucional para resolver asuntos relativos a la nacionalización. El tribunal estaba compuesto de cinco ministros: tres ministros de Corte (uno de la Suprema, uno de la Corte de Apelaciones de Santiago y uno del Tribunal Constitucional); y dos funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo (el presidente del Banco Central y el director de Impuestos Internos). Los tres primeros eran designados por los respectivos tribunales y los dos restantes integraban el tribunal en razón de sus cargos. El tribunal podía apreciar la prueba en conciencia, pero debía fallar conforme a derecho. En el ejercicio de sus funciones el tribunal tenía competencia para resolver "cualquier reclamo o controversia que pueda surgir con motivo de la aplicación de las normas referentes a la nacionalización (*Enmienda*, Disposición Transitoria Decimoséptima, letras c, j.)

⁸⁶ La posibilidad de que las Cortes puedan interpretar plazos "concebidos en tér-

tenido que la determinación de la indemnización que la Constitución encomendaba al Contralor constituía un procedimiento distinto de la facultad para deducir rentabilidades excesivas.⁸⁷ Al aceptar que los dos procedimientos eran de una naturaleza diversa, el Tribunal no tenía por qué hacer depender el plazo del Presidente del plazo que tenía el Contralor. El Ejecutivo podría haber asegurado el éxito de su petición sosteniendo que necesitaba disponer de más tiempo para efectuar con mayor precisión el cálculo de las rentabilidades.

En caso de que el Ejecutivo hubiera estimado demasiado arriesgado solicitar del Tribunal Especial una declaración interpretativa acerca del plazo constitucional de 30 días, aún había otro camino que podría haber seguido. Esta segunda alternativa deriva de la forma como la facultad estaba concebida en la propia Constitución.

Según la Constitución el Presidente tenía una doble opción: podía deducir o no deducir rentabilidades excesivas y si decidía deducir, el Presidente podía hacerlo por el total o por sólo una parte de la suma que excediera la rentabilidad normal. En este segundo caso, el Presidente debía previamente determinar cuál era la rentabilidad normal y a partir de esta determinación deducir lo que estimara conveniente. Apoyándose en la distinción entre rentabilidad normal y rentabilidad deducible, el

minos vagos y oscuros..." existe aun manteniéndose dentro de las normas del derecho privado. Cf., Código Civil, Art. 1494. El gobierno utilizó en una oportunidad la amplia jurisdicción del Tribunal Especial del Cobre. El caso ocurrió con ocasión de la deuda que el Estado de Chile tenía con Anaconda por la compra, en 1969, del 51% de las acciones en las sociedades que explotaban los minerales de Chuquicamata y El Salvador. La demanda chilena solicitaba que se interpretara el alcance de la enmienda constitucional en relación a la exigibilidad de la obligación de cancelar los pagarés en poder de la Anaconda. Para evitar que la acción entablada fuera interpretada como una manera de eludir el pago, el Estado de Chile consiguió a la orden del tribunal el valor de los pagarés cuya fecha de vencimiento era más cercana. El tribunal se declaró competente, pero Anaconda no reconoció su jurisdicción y procedió a trabajar embargos sobre bienes de agencias estatales chilenas en el estado de Nueva York. Cf. Novoa, *op. cit.*, pp. 330-339.

⁸⁷ El Tribunal Especial reconoció que la deducción de rentabilidades y la determinación de la indemnización realizada por el Contralor constituían procedimientos separados y conceptualmente distintos. El tribunal dictaminó sobre esta materia con ocasión de una presentación de las compañías solicitando que el tribunal se declarara competente para revisar la deducción efectuada por el Presidente. El tribunal se declaró incompetente para revisar la deducción presidencial sosteniendo que ella revestía el carácter de una decisión política distinta del procedimiento establecido por la Constitución para determinar la indemnización. Ver. "Fallo de Tribunal Especial del Cobre", *Diario Oficial*, 19 de agosto, 1972, pp. 3383-3392.

presidente Allende podría haber promulgado un decreto —dentro del plazo constitucional— ordenando al Contralor deducir todo lo que excediera un determinado *porcentaje* de rentabilidades. En este caso, el decreto presidencial se habría limitado a señalar el porcentaje que debía deducirse, sin entrar a hacer la determinación de la suma que el Contralor debía deducir.

La alternativa que estamos proponiendo habría tenido dos ventajas: por una parte, le habría dado a la deducción un carácter positivo; y por la otra, le habría devuelto, en parte, el carácter técnico que había perdido en el trámite parlamentario.

La deducción habría tenido un carácter positivo porque al limitarse el Presidente a señalar el porcentaje de rentabilidades permitidas, habría hecho más difícil que su decisión fuera caracterizada como un acto injusto y arbitrario. Habría resultado muy difícil caracterizar como confiscatoria una decisión que se hubiera limitado a declarar que la rentabilidad normal no puede sobrepasar un 10% o un 12% del valor libro.⁸⁸

Al redactar el decreto en la forma que estamos sugiriendo, Allende habría logrado generar una solidaridad más efectiva tanto en el plano internacional como en el plano nacional. En el plano internacional, esta redacción habría permitido a muchos gobiernos solidarizarse de una manera más explícita con el principio de rentabilidad normal enunciado por Allende, sin necesidad de tener que pronunciarse acerca de la aplicación particular de la deducción a las compañías del cobre. En este sentido, la decisión de Allende podría haberse convertido en un importante precedente internacional. En el plano nacional, este procedimiento habría facilitado la solidaridad de los partidos de oposición con la decisión de Allende, porque el principio de rentabilidad normal había sido votado unánimemente por el Congreso.

Al entregar el cálculo contable al Contralor, el Ejecutivo le habría devuelto, en parte, el carácter técnico a la deducción. Si se tiene presente que las compañías alegaron que la parte más discutible de la deducción había sido el cálculo mismo de la rentabilidad efectivamente percibida, al entregarle la responsabilidad contable al Contralor, el Ejecutivo habría forzado a las Compañías a atacar la persona y el cargo del Contralor. En otras palabras, esta alternativa habría hecho más difícil para las compañías atribuir todas las consecuencias de la nacionalización al gobierno marxista presidido por Salvador Allende. Asimismo, el Eje-

⁸⁸ En la práctica el Presidente fijó la rentabilidad anual permitida para cada empresa en un 10% sobre el valor libro. Cf. *Decreto*, p. 445. Sin embargo, al efectuar la deducción el Presidente dedujo sólo aquella parte de las utilidades en exceso de un 12% anual. Ver, Novoa, *op. cit.*, p. 281.

cutivo habría forzado al Contralor a tomar parte en la controversia con las compañías norteamericanas.

Creemos que las dos alternativas que hemos sugerido habrían permitido al presidente Allende deducir rentabilidades evitándose complicaciones internacionales prematuras y sin tener que negociar el cumplimiento de su programa.

IV

EL IMPACTO INTERNACIONAL DE LA DEDUCCIÓN

A lo largo de este trabajo hemos señalado que la deducción de rentabilidades excesivas aparece en contradicción con la estrategia diplomática general del gobierno de Allende. Al no pagar indemnización al sector de inversionistas extranjeros más importantes en Chile, Allende estaba originando una reacción internacional hostil, particularmente de parte del gobierno de los Estados Unidos, y estaba generando al mismo tiempo una sospecha generalizada entre el resto de los inversionistas extranjeros con que Chile quería mantener buenas relaciones.

No es nuestra intención sugerir que el pago efectivo de indemnización a las compañías del cobre hubiera permitido al gobierno de Allende desarrollar sin tropiezos su política exterior. Cualquier decisión que Chile hubiere adoptado respecto a la indemnización, habría sido duramente criticada en los círculos financieros internacionales. Para los inversionistas extranjeros lo que estaba en juego no eran las sutilezas procesales del derecho internacional, sino los aspectos sustantivos de la política económica de Allende y la posibilidad de que eventualmente otros países en América Latina intentaran imitar la vía chilena hacia el socialismo. La conocida reacción de la ITT es una expresión extrema de una preocupación generalizada entre los inversionistas con intereses en América Latina.⁸⁹

Creemos, sin embargo, que a pesar de lo predecible de la reacción internacional, la modalidad que ella tomó no era inevitable. Queremos sugerir que la forma y la oportunidad en que se realizó la deducción de rentabilidades excesivas sirvió de excusa para que el gobierno de los Estados Unidos adoptara una actitud abiertamente más enérgica en contra de Chile y para que las compañías por su cuenta encontraran medios

⁸⁹ *Multinational Corporations and the United States Foreign Policy*, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations, 93rd Cong., pts. 1 and 2 (1973).

para obstaculizar desde afuera la política económica del gobierno de Salvador Allende.

A partir de la deducción de rentabilidades excesivas, el problema de la indemnización a las compañías del cobre pasó a ocupar un lugar predominante en toda la política internacional de Chile. Ésta era precisamente la consecuencia que la diplomacia impulsada por Allende había querido evitar.

Hasta el momento en que el Contralor anunció el resultado del cálculo de la indemnización (11 de Octubre de 1971), la posición del gobierno de los Estados Unidos hacia Chile había sido muy cautelosa. Si bien la política económica que Allende estaba poniendo en práctica no podía ser bien recibida en Washington, los orígenes democráticos de su gobierno hacían difícil para los Estados Unidos asumir directa y explícitamente la defensa de los inversionistas norteamericanos en Chile. Salvo dos problemas protocolares,⁹⁰ las relaciones entre ambos países, hasta mediados de 1971, se desarrollaban en un ambiente de fría cordialidad. Sin embargo, cuando el Contralor completó el cálculo de la indemnización, el gobierno de los Estados Unidos pudo asumir directamente la defensa de los intereses de las compañías del cobre.

Sólo dos días después de la resolución del Contralor, el Secretario de Estado Rogers emitió una declaración afirmando que el procedimiento de nacionalización empleado por Chile se apartaba de los principios de derecho internacional.⁹¹ En su declaración Rogers pone énfasis en la incidencia que la deducción de rentabilidades tuvo en el cálculo de la indemnización, pero es muy cuidadoso de no atacar al Congreso chileno: "Nos preocupa particularmente la aplicación retroactiva del concepto de rentabilidades excesivas; la aplicación de este concepto no tiene precedentes y su ejercicio no era obligatorio de acuerdo a la legislación expropiatoria aprobada por el Congreso chileno."⁹² La declaración de Rogers termina advirtiendo que la decisión de Chile puede tener efectos negativos en la ayuda económica de los Estados Unidos para todos los países en desarrollo. Pocos días después de esta declaración, el *New York Times* daba cuenta de una reunión entre Rogers y los ejecutivos de empresas con intereses en Chile. Según el *Times*, en dicha reunión Rogers

⁹⁰ En 1970 el presidente Nixon olvidó enviar el saludo protocolar de rigor cuando Allende asumió la presidencia. A principios de 1971 el gobierno de Allende cursó una invitación para que el portaaviones *Enterprise* realizara una visita de buena voluntad a Chile. La invitación, originalmente aceptada por las autoridades navales de los Estados Unidos, fue sorpresivamente rechazada por el Pentágono.

⁹¹ *Department of State Bulletin*, november 1, 1971, p. 478.

⁹² *Ibid.*

aseguró a estos inversionistas que los Estados Unidos suspenderían la ayuda a Chile si Allende no tomaba medidas para pagar indemnización por el cobre.⁹³

Tres meses más tarde, después de un complejo debate entre los órganos encargados de formular la política exterior de los Estados Unidos, el presidente Nixon anunció la posición oficial de su gobierno en materia de expropiaciones. La declaración presidencial reflejando la línea dura propiciada por el Secretario Connally en el Departamento del Tesoro, hacía la siguiente advertencia:⁹⁴

Así, cuando un país expropie bienes de propiedad de ciudadanos americanos, sin tomar medidas razonables para garantizar la indemnización, presionaremos para que los Estados Unidos no otorguen beneficios económicos bilaterales al país expropiante... A la luz de estas circunstancias expropiatorias, presionaremos para que los Estados Unidos difieran su aprobación a solicitudes de préstamos en bancos de desarrollo multilaterales.

Por su parte, en marzo de 1972, el Congreso de los Estados Unidos aprobaba una enmienda que daba sanción legislativa a la política enunciada por el Presidente. Esta enmienda, que irónicamente es conocida por el apellido latino de su autor, un González de Texas, establece que los representantes norteamericanos en los organismos de crédito internacional deberán rechazar solicitudes de préstamo para países que expropien empresas norteamericanas sin pagar indemnización.⁹⁵

Las amenazas contenidas en las declaraciones oficiales y en la legislación posterior se cumplieron rigurosamente en contra del gobierno de Allende y sus detalles han sido ampliamente documentados por autores de diversas tendencias políticas.⁹⁶ La controversia que subsiste entre quie-

⁹³ *New York Times*, octubre 23, 1971.

⁹⁴ Richard M. Nixon, "Policy Statement: Economic Assistance and Investment Security in Developing Nations", *Department of State Bulletin*, febrero 7, 1972, p. 154. Un análisis muy interesante sobre la gestación política de esta declaración del presidente Nixon aparece en: Mark L. Chadwin, "Foreign Policy Report —Nixon's expropriation policy seeks to soothe an angry Congress", *National Journal*, enero 15, 1972, pp. 97-107 y *National Journal*, enero 22, 1972, pp. 148-156.

⁹⁵ Pub. L. 92-245, 92-246, 92-247 (March 1972). Ver también: U. S. Library of Congress, *The United States and the Multilateral Development Banks*, prepared for the House Committee on Foreign Affairs, 93rd Cong., 2d Sess., (Comm. Print) pp. 120-123.

⁹⁶ Ver, por ejemplo, E. Fransworth, R. Feinberg y E. Leenson, "Facing the Blockade", *New Chile*, *op. cit.*, pp. 178-208; Federico G. Gill, "Socialist Chile and the United States", *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 27 (1973), pp.

nes se han ocupado del tema se refiere a la incidencia que el “bloqueo invisible” en contra de Chile tuvo en la caída de Allende.

Hacia fines de 1971, todos los créditos de corto plazo de bancos norteamericanos habían disminuido en forma considerable y el Export Import Bank había postergado indefinidamente la concesión de nuevos créditos sosteniendo que Chile no era un deudor solvente (“credit worthiness”).⁹⁷ La última concesión de créditos para Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo ocurrió en enero de 1971. Estos fueron dos créditos aprobados antes que Allende asumiera la presidencia y en beneficio de dos universidades privadas por un total de 11.6 millones de dólares.⁹⁸ El Banco Mundial por su parte, envió una misión para estudiar la solvencia de Chile. El informe de esta misión afirmaba que la deducción de rentabilidades excesivas afectaba directamente la solvencia de Chile y que además contradecía la política del Banco respecto a indemnizaciones en casos de expropiaciones.⁹⁹ El gobierno de Chile no recibió préstamos del Banco Mundial.

Durante la renegociación de la deuda externa chilena, iniciada en París en 1972, el problema de la indemnización por el cobre volvió a surgir. El gobierno de los Estados Unidos presionó para vincular cualquier acuerdo sobre el servicio de la deuda chilena con la indemnización del cobre. Para conseguir un acuerdo parcial sobre el servicio de la deuda correspondiente al año 1972, Chile debió firmar una declaración reconociendo que en casos de nacionalización la indemnización debía ser justa y en consonancia con la ley chilena y el derecho internacional. En las negociaciones con Estados Unidos sobre la parte de la deuda exigible en 1973 el problema de la indemnización del cobre hizo imposible llegar a un acuerdo.¹⁰⁰

La empresa Kennecott, por su parte, inició una ofensiva internacional destinada a obstaculizar la comercialización del cobre chileno. Mediante presiones sobre sus clientes en el resto del mundo y mediante embargos en algunos tribunales europeos, Kennecott logró transformar a Chile en un proveedor sospechoso. El relativo éxito que tuvo la Kennecott en su campaña internacional en contra de Chile puede atribuirse a la posibilidad que tenía para persuadir a algunos jueces acerca de la naturaleza confiscatoria de la nacionalización chilena del cobre.¹⁰¹

29-47; James F. Petras y Robert La Porte Jr., “Chile: No”, *Foreign Policy*, No. 7 (1972), pp. 132-158; Sigmund, *op. cit.*, pp. 322-340.

⁹⁷ Sigmund, *op. cit.*, p. 326.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 328.

⁹⁹ *BOLSA Review*, Vol. 7, enero, 1973, p. 19.

¹⁰⁰ *Chile Hoy*, No. 42, 30 de marzo, 1973, p. 15.

¹⁰¹ Ver, Fransworth, Feinberg y Leenson, *op. cit.*, pp. 178-208; *Wall Street*

De esta manera, la forma como el gobierno procedió a nacionalizar el cobre entregó a los Estados Unidos una excelente justificación política para asumir directamente la defensa de los intereses de las compañías y entregó a las compañías un argumento legal que podían hacer valer en cortes europeas con el objeto de entorpecer la comercialización del cobre. En tanto que hasta mediados de 1971 cualquier presión abierta en contra de Chile era susceptible de ser caracterizada como intervención en los asuntos internos de un gobierno elegido democráticamente, después de la nacionalización Chile aparecía "objetivamente" asumiendo una posición contraria al interés nacional de los Estados Unidos y en algunos casos contraria a principios de orden público en otros países.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado cómo se configuró el dilema político que debió enfrentar el presidente Allende al deducir rentabilidades excesivas. Hemos visto que la concepción original que el gobierno tenía acerca de la nacionalización encuadraba perfectamente dentro de las líneas generales de su política exterior no-conflictiva. Sin embargo, los cambios introducidos por el Congreso modificaron radicalmente el contenido político que el gobierno quería darle a la nacionalización. En efecto, estos cambios transfirieron al Presidente de la República la responsabilidad exclusiva por todos aquellos aspectos de la nacionalización que eran potencialmente susceptibles de provocar controversias internacionales. Examinamos también cómo las modificaciones introducidas por el Congreso, junto a otros factores más contingentes, actuaron como instrumento de presión para que la decisión del Presidente respecto a las rentabilidades fuera drástica. Sugerimos que la magnitud de la deducción proporcionó la justificación ideológica necesaria para que el "bloqueo invisible" en contra de Chile pudiera ser orquestado de una manera más eficiente.

Debido a que las modificaciones introducidas por el Congreso fueron propuestas por parlamentarios de la oposición, indagamos también hasta qué punto sus autores estaban conscientes del significado político de lo que estaban realizando. Los antecedentes que examinamos indican que

Journal, octubre 12, 1972; Federico Gill, *op. cit.*, pp. 40s. En París una Corte incluso determinó que la nacionalización chilena en principio parecía oponerse a las normas de orden público del derecho francés. Un excelente resumen de las distintas maniobras jurídicas realizadas por las compañías nacionalizadas en los Estados Unidos y en Europa se encuentra en: Guillermo Pumpín, "Cobre chileno: nacionalización y embargos", *El Mercurio*, 18 de octubre, 1972.

los propios participantes en el debate parlamentario no tenían una idea clara de las consecuencias políticas de estas modificaciones. Al analizar las sucesivas etapas del trámite constitucional, vimos que razones tácticas y estrategias políticas muy contradictorias entre sí generaron el consenso que permitió la articulación legal de la cláusula sobre rentabilidades excesivas. En este sentido, sugerimos que la actuación del Congreso constituyó objetivamente una maniobra en contra del Ejecutivo atribuible al funcionamiento mismo del parlamentarismo. El caso que hemos estudiado parecería indicar que el Congreso como institución tiende a favorecer las corrientes más conservadoras, no sólo cuando se opone explícitamente a iniciativas de cambio, sino también cuando las apoya.

Si el gobierno efectivamente tenía una estrategia bien definida para realizar la nacionalización, cabe entonces formular dos preguntas: ¿cómo fue que el gobierno permitió que el Congreso lo colocara en una situación tan difícil? ¿Por qué no optó el presidente Allende por utilizar otra alternativa para deducir rentabilidades? Las respuestas a estas interrogantes están estrechamente vinculadas a la naturaleza de la Unidad Popular como organización política y a la relación del presidente Allende con ella.

La estrategia inicial contenida en el proyecto del gobierno reflejaba la línea centrista dentro de la Unidad Popular identificada generalmente con el presidente Allende y el Partido Comunista. Sin duda que los partidos de la UP debieron haber aprobado los términos del proyecto del Ejecutivo antes que éste fuera enviado al Parlamento. Sin embargo, la actuación de los parlamentarios de la UP en el debate del Congreso revela que ellos no comprendieron que el proyecto del Ejecutivo perseguía compartir la responsabilidad política por la nacionalización con los demás poderes del Estado. Al ignorar este elemento tan crucial para asegurar el buen éxito de la estrategia del Ejecutivo, los parlamentarios de la UP, no podían menos que aprobar con satisfacción la amplia delegación de facultades en manos del Presidente. Pero aquello que en los salones del Parlamento aparecía como una victoria para la izquierda, contradecía abiertamente la estrategia política del Ejecutivo. En estas circunstancias, la colaboración de los parlamentarios revolucionarios de la UP con la revolución parlamentaria que pretendía realizar el presidente Allende, se tornaba muy problemática.

Según el señor Novoa, el presidente Allende se percató del significado político de los cambios introducidos por el Congreso y consideró la posibilidad de usar el veto. Pero a esas alturas, el veto ya no era políticamente posible porque habría destruido el apoyo unánime que el Congreso había otorgado a la nacionalización. Así, el inesperado apoyo que el Con-

greso dio a la nacionalización hizo imposible para el Ejecutivo retomar su estrategia inicial.

La posición del Partido Socialista que exigía no pagar indemnización limitaba severamente la capacidad de maniobra del Presidente en el ejercicio de su facultad. Allende no podía ignorar las presiones del PS sin poner en peligro la existencia misma de su propia coalición de gobierno. Además, dada la confianza política de la izquierda a mediados de 1971, la renuncia del Presidente a ejercer su facultad para deducir rentabilidades habría sido interpretada como una señal de debilidad.

De esta manera, al ejercer la facultad para deducir rentabilidades excesivas, el presidente Allende actuó doblemente presionado: por la institucionalidad del Estado a través de la maniobra del Congreso y por las dificultades en la dirección política de su propia coalición. Para solucionar su dilema, el presidente Allende habría tenido que sacrificar el apoyo institucional formal recurriendo al veto y/o ignorar las presiones desde dentro de la UP, actuando como Presidente, pero abdicando a su rol de líder de un movimiento revolucionario. Asumiendo distintas formas, este dilema se repitió constantemente durante toda la administración de Salvador Allende.

Al no poder encuadrar su decisión dentro de su estrategia política inicial, el gobierno debió recurrir a justificaciones moralistas. El decreto que ordenó efectuar la deducción establecía que ella se hacía para rectificar "un pasado histórico que permitió la explotación de los recursos naturales básicos de la Gran Minería del Cobre."¹⁰² El problema con esta justificación radica en que el gobierno estaba simultáneamente empeñado en realizar una revolución y las revoluciones no se hacen para mejorar el pasado.

¹⁰² Decreto, p. 443.